

**EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA
CAPITAL – RJ**

Processo nº 0124330-03.2019.8.19.0001

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, através da **2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Ordem Urbanística**, pelo Promotor de Justiça abaixo subscrito, com fundamento nos artigos 305 e seguintes da Lei 13.105/2015, em atenção a parte final da R. Decisão de fls. 124/132, vem expor para, ao final, requer a V. Exa o seguinte:

I- DA TEMPESTIVIDADE DA DEDUÇÃO DO PEDIDO PRINCIPAL

Reza o artigo 308 da Lei 13.105/2015 que:

Art. 308. Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais

Proposta a presente Medida Cautelar em Caráter de Urgência em **24 de maio** do corrente ano, a tutela cautelar de urgência foi deferida nos termos abaixo:

“Desta forma, defiro a tutela de urgência pretendida, unicamente para determinar a imediata interdição da Avenida Niemeyer nos dois sentidos para circulação de veículos motorizados e não motorizados, preservados os acessos controlados de moradores locais, demais pessoas autorizadas

pelos moradores e coisas às vias de circulação viária secundárias e endereços localizados no entorno somente acessíveis pela utilização da referida via, até que laudo pericial conclusivo, elaborado por Perito de confiança deste Juízo conclua pela absoluta segurança na circulação viária. Prazo: 03 (três) horas, a partir da intimação do Município, sob pena de multa pessoal para o Prefeito Municipal e diária de R\$ 120.000,00 (cento mil reais), sendo certo que no primeiro dia o descumprimento por tempo superior ao deferido será contabilizado em sua fração correspondente.”

No transcurso dos atos processuais praticados, **novas circunstâncias foram acrescentadas aos fatos articulados na inicial**, frutos das sucessivas Decisões Judiciais proferidas por este MM. Juízo, decorrentes das conclusões técnicas levada à efeito pelos IIs. Experts do Juízo. Produzidas a partir das Vistorias Técnicas realizadas, tais conclusões técnicas serviram de fundamento para a r. Decisão de fls. 995/1000, prolatada em **15 de julho** de 2019, que, por sua vez, integrou a R. Decisão que deferiu a tutela cautelar de urgência em vigor, conforme assinalado à baixo:

Desta forma, integro a decisão de fls. 111/120, para preservar o acesso controlado de micro-ônibus exclusivo para moradores locais, respeitado, entretanto, o protocolo de fechamento em dias de chuva pelo Município e a tarifação que a Prefeitura considerar adequada, visto que a questão se insere no âmbito de discricionariedade do Poder Executivo.

Considerando, portanto, que a Tutela Cautelar em vigor, originalmente deferida em 27 de maio de 2019, ora integralizada pela Decisão acima mencionada, prolatada em 15 de julho de 2019, ambas ainda não exauridas, diante da ausência de (i) laudo pericial conclusivo, elaborado por Perito de confiança deste Juízo que tenha concluído pela absoluta segurança na circulação viária da Avenida Niemeyer e (ii) de protocolo para fechamento da Avenida Niemeyer em dias de chuva, que garanta o transporte de moradores locais em veículos coletivos de transporte público, forçoso reconhecer que o termo *a quo* estabelecido no artigo 308 do CPC para apresentação do pedido principal ainda não se iniciou.

Assim, tendo em vista a gravidade das circunstâncias de fato retratadas nas provas técnicas já produzidas, tanto pelos Experts do Juízo, quanto pelo Município Réu, urge a antecipação do momento processual previsto no referido dispositivo legal, permitindo que a fase de instrução da presente ação não sofra descontinuidade ou sobreposição de atos e manifestações processuais em duplicidade. Da mesma forma, a fim de que a esperada Decisão de mérito seja mais brevemente prolatada, considerando as graves consequências no cotidiano da Cidade e dos seus habitantes, oriundas da necessidade inadiável de interrupção de circulação viária em relevante via pública, causada pela gravíssima omissão dos Poderes Públicos réus.

II- DA CAUSA DE PEDIR AMPLIADA

Em apertada síntese, o Ministério Público, por ocasião da propositura da presente ação, destacou que a causa de pedir se resume a (i) situação de risco à vida humana; (ii) instabilidade geológica da encosta do Morro Dois Irmãos na face voltada para a Avenida Niemeyer; (iii) a existência de habitações em área de risco geológico; (iv) expansão horizontal e vertical da Comunidade do Vidigal; (v) a ocupação irregular de áreas de preservação permanente não dotadas de infraestrutura urbana de saneamento básico e a (vi) omissão o Poder Público, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro, no dever de ordenação do território.

Nesse sentido, antecipou o Autor, na sua peça inaugural, que seus pedidos principais estariam cingidos à **“(i) redução do risco geológico de escorregamento da encosta; (ii) realocação de residências; (iii) vedação da supressão de cobertura vegetal nativa da mata atlântica na encosta, com implantação de projeto de recuperação de áreas desmatadas; (iv) instalação de infraestrutura urbana consistente em rede de esgotamento sanitário e drenagem pluvial e, por fim (iv) fiscalização de toda a área ocupada por Comunidades para evitar novas ocupações irregulares, seja horizontal, seja vertical.”** (Fls. 03).

As novas circunstâncias de fato que foram incorporadas ao processo, fruto da cognição preliminar produzida nos autos, reforçam os argumentos já expendidos quanto à fragilidade da face da encosta do Morro Dois Irmãos, voltada para a Avenida Niemeyer, suscetível à escorregamentos constantes.

Tais escorregamentos são decorrentes da característica geológica da rocha, do aumento progressivo dos índices pluviométricos anuais, fenômeno natural incontornável pela ação humana, das intervenções antrópicas no ambiente, e do uso e ocupação desordenados do solo da referida encosta, conforme demonstrados pelos laudos preliminares elaborados pelos Il Peritos deste Juízo.

Ao longo de aproximadamente um século¹, habitações foram erguidas na encosta do Morro Dois Irmãos, ocupando áreas frágeis, com condições físicas absolutamente adversas, sem qualquer demonstração por parte dos Réus de utilização, com eficiência, dos instrumentos legais, fundamentais, para uma política de desenvolvimento urbano ambiental sustentável.

Não é por falta de **comando normativo** que o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro deixaram de exercer o poder-dever de ordenação do território, com a finalidade de **salvaguardar a dignidade humana, através da garantia do acesso aos direitos fundamentais à vida, à moradia adequada, ao ambiente urbano e natural sustentável, à segurança pública, à proteção contra desastres e ao transporte seguro**, todos direitos sociais fundamentais atingidos diretamente pela omissão do Poder Público.

Neste sentido, passa-se a discorrer, pormenorizadamente a cada Capítulo, sobre os diversos direitos que se pretende sejam judicialmente tutelados, por meio da presente medida.

¹ Segundo o Relatório SABREN - Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, feito com base em depoimentos de moradores e líderes comunitários, o primeiro registro de ocupação da Chácara do Céu registra a ocupação "iniciou-se na década de 1920, quando a companhia Miranda Jordão, alugou o terreno para os primeiros moradores. Com a morte do proprietário, os ocupantes pararam de pagar aluguel. No final da década de 1970, foram ameaçados de remoção pela Fundação Leão XIII".

III- DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA ADEQUADA

O direito à moradia é direito social fundamental da sociedade, amparado pela **Constituição Federal/88**, em seu **artigo 6º**, o que significa dizer que o acesso à moradia adequada é um dever imposto ao Poder Público de criação de condições fáticas de modo que o cidadão possa efetivamente usufruir de uma prestação específica.

Nesse sentido, ao longo do texto constitucional, notadamente nas regras constitucionais de repartição de competências, o legislador atribuiu aos entes federativos, ora com exclusividade, ora em concorrência, a iniciativa legislativa e/ou de criação de estrutura orgânica capaz de regulamentar, controlar e fiscalizar políticas públicas de interesse público coletivo.

Para o fim específico de garantia ao direito fundamental à moradia, estabeleceu o **artigo 21, XX da Constituição Federal/88** a competência da União Federal para “**instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos**”.

Na mesma linha, o **artigo 23 da Constituição Federal/88** repartiu entre os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a competência para “**promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; inclusive habitação, saneamento básico e transportes**”.

A **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, em simetria à Constituição Federal/88, replicou o Princípio da Garantia da Dignidade da Vida Humana em seu **artigo 8º**, incluindo o direito à habitação no rol de direitos individuais e coletivos fundamentais, ressaltando a preferência dos direitos fundamentais na repartição das dotações orçamentárias, *in verbis*:

Art. 8º: Todos têm o direito de viver com dignidade.

Parágrafo único: **É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana**, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, **a habitação**, o transporte, o

saneamento básico, o suprimento energético, a drenagem, o trabalho remunerado, o lazer, as atividades econômicas e a acessibilidade, **devendo as dotações orçamentárias contemplar preferencialmente tais atividades, segundo planos e programas de governo.**

Do mesmo modo, a **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro** comprometeu-se com a efetividade plena e imediata dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição Federal/88, conforme disposto no seu artigo 5º:

Art. 5º - Através da lei e dos demais atos de seus órgãos, o Município buscará **assegurar imediata e plena efetividade dos direitos e franquias individuais e coletivos sancionados na Constituição da República,** bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos atos internacionais firmados pelo Brasil.

Não pairam dúvidas sobre o embasamento normativo constitucional que impõe ao Poder Público, das três esferas de Poder da Federação, o dever de garantir o acesso à moradia adequada para a população.

Ao Município do Rio de Janeiro, dentre as inúmeras normas contidas no **Plano Diretor** referentes à Política de Habitação e ao instrumento de planejamento urbano consistente na definição de **áreas de especial interesse social como mecanismo de urbanização** de áreas degradadas pela ocupação desordenada do solo, destaca-se o **artigo 207** que define o conteúdo mínimo do plano de urbanização das mencionadas áreas especiais:

Art. 207. O Plano de Urbanização de cada AEIS deverá prever:

- I - **diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos** para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana respeitadas as normas básicas da legislação de Habitação de Interesse Social e nas normas técnicas pertinentes;
- II - **diagnóstico** que contenha no mínimo: **análise físico-ambiental**, análise e fundiária e caracterização **socioeconômica da população** residente;

III - os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física, incluindo **sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes** e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional, de acordo com as características locais;

IV - instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária;

V - condições para o remembramento de lotes nas AEIS 1;

VI - **forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;**

VII - forma de **integração das ações dos diversos setores públicos** que interferem na AEIS objeto do Plano;

VIII - **fontes de recursos** para a implementação das intervenções;

IX - adequação às disposições definidas neste Plano, no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e nos Planos Regionais;

X - atividades de geração de emprego e renda;

XI - **plano de ação social.**

Na mesma esteira, recentemente, a Lei Complementar Municipal nº 201/19 alterou o artigo 200, do Plano Diretor, para acrescentar o parágrafo único que dispõe sobre o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, prevendo a obrigação de ser **"publicado até trezentos e sessenta dias após a regulamentação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social"**, ao mesmo tempo em regulamenta elaboração do mencionado Plano.

Em resposta, o Município do Rio de Janeiro editou o Decreto 46.133/19, criando Grupo de Trabalho, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Habitação, com objetivo de realizar estudos e subsidiar a atualização do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da Cidade do Rio de Janeiro, que deveria ter apresentado o resultado de suas

ações no prazo de até sessenta dias, contados a partir da publicação do mencionado Decreto, circunstância que até a presente data não se tem qualquer notícia sobre o dever imposto.

Inobstante a inércia, ou no mínimo a falta de transparência e publicidade dos atos praticados pelo referido Grupo de Trabalho, os resultados não poderão deixar de atender, por exemplo, ao que a Lei Complementar definiu como conceito de moradia digna, em seu art. 6º:

*Art. 6º A **habitação digna** compreende os seguintes **quesitos**:*

*I - proporciona segurança, **salubridade** e conforto aos seus moradores;*

*II - tem **acesso a serviços urbanos básicos**, como **abastecimento de água, esgoto, recolhimento de lixo, manejo de águas pluviais, eletricidade e transportes**;*

*III - **não está sob risco geológico, hídrico, decorrente de contaminações ou de qualquer outra espécie**;*

*IV - **não demanda recursos financeiros excessivos de seus moradores**;*

V - proporciona segurança à posse, sendo preferencialmente plenamente regularizada no ponto de vista urbanístico e fundiário, impedindo que futuras remoções ocorram;

VI - garante acessibilidade aos seus moradores, incluindo os que possuam mobilidade reduzida;

VII - encontra-se em localização adequada, garantido acesso a empregos e equipamentos de educação, saúde e lazer.

Parágrafo único. Cabe ao Poder Público tornar dignas as moradias existentes e prover habitações com essas características.

No caso em tela, especificamente sobre o **Bairro do Vidigal**, que ocupa a face da encosta do Morro Dois Irmãos voltada para toda a extensão da Avenida Niemeyer, se localizam as **Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu**, a primeira consta como assentamento urbanizado e a segunda parcialmente urbanizado, conforme classificação efetuada pelo **SABREN** – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda ²

² <http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>

As Comunidades acima citadas foram transformadas em Áreas de Especial Interesse Social, através das **Leis 2704/98** e **4.883/08**, respectivamente (vide ANEXOS), regulamentadas pelos **Decretos 33.352/11** e **30.911/09**, também, respectivamente. Referidas normas definiram parâmetros urbanísticos e edílios, observadas as tipologias de uso e ocupação do solo e o estágio de disponibilidade de serviços públicos de esgotamento sanitário, drenagem pluvial, água potável e coleta de resíduos sólidos urbanos existentes ao tempo das suas criações.

É de se indagar a razão pela qual as Comunidades citadas acima até hoje não atingiram um nível sustentável de ordenação do território e de urbanização, a ponto de se impedir que o comprovado³ lançamento de esgotos, oriundos de habitações, construções irregulares, erguidas em áreas de fragilidade geológica, tenha se tornado uma das causas apontadas para a desestabilização da encosta do Morro Dois Irmãos e, principalmente, da interdição da Avenida Niemeyer, que tanto tem gerado transtornos para a Cidade do Rio de Janeiro e seus habitantes?

Ainda seguindo um raciocínio lógico-jurídico basilar, pode-se afirmar que a transformação do conjunto normativo, composto das normas de natureza constitucional e infraconstitucional, programáticas e/ou autoexecutáveis, em ações concretas dependem, exclusivamente, da vontade política e da iniciativa dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo.

Se os **Planos Plurianuais** e as **Leis Orçamentarias Anuais**, leis de iniciativa do Executivo e aprovação pelo Legislativo, obrigatoriamente, **contemplam os planos setoriais de planejamento e gestão urbano ambiental dos territórios do Estado e Municípios, qual seria a razão de se observar, na prática, uma realidade tão distante entre a norma e o fato?**

Uma das conclusões lógicas escora-se na interpretação da prática de **desvio de finalidade dos atos de gestão das políticas públicas e da execução do orçamento público**, na medida em que normas de direito financeiro e orçamentário permitem ao executor de despesas públicas, com o beneplácito do legislador, o **subdimensionamento** e o

³ Laudos Pericias Preliminares

contingenciamento de dotações orçamentárias, de acordo com a **vontade política da Chefia** dos respectivos Poderes Executivos de ocasião. As quais, ao fim e ao cabo, não apenas não possibilitam a adequada gestão das políticas públicas para as quais se destinam, como são arbitrariamente conduzidas à luz de crivos não transparentes.

Neste cenário “Republicano deturpado”, a consequência que a sociedade extrai do quadro atual de expansão urbana desordenada nas Comunidades citadas acima, aos olhos daqueles que não tem acesso às informações qualificadas, acessíveis somente àqueles que integram os Poderes Executivos dos Réus, é o **crescente e incontrolável passivo social urbano-ambiental, reflexo de décadas de omissão do Poder Público no dever de controlar e fiscalizar o avanço horizontal e vertical dos usos e ocupações nas Comunidades do Vidigal e Chácara do Céu.**

É **urgente** e necessário que ambos os **Réus** lancem mão dos **instrumentos de gestão urbana**, no sentido de **garantir a habitação segura e digna** para os **moradores de baixa renda**, que vivem nessas comunidades. Ao mesmo tempo, devem exigir dos moradores de renda média e alta, que ali, também, residem, a contrapartida necessária para o investimento em infraestrutura urbana, regra imposta pelas normas vigentes.

As ações do poder Público na gestão desse território deve envolver, obrigatoriamente, **medidas de prevenção/repressão ao uso e ocupação irregular de novos trechos** do território, impróprios para a habitação, bem como, a ação de **adstrição dos recursos individuais privados, daqueles moradores da localidade que não se enquadram na classificação de baixa renda, que deverão ser acrescidos aos recursos públicos previstos no Orçamento**, para financiamento das políticas públicas de ordenação do território, contenção de encostas, habitação e infraestrutura urbana, v.g. esgotamento sanitário, rede de drenagem, coleta de lixo e oferta de água potável, dotando o território das condições mínimas de moradia adequada.

IV - DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DE ENCOSTAS

As normas estaduais e municipais, de natureza constitucional e infraconstitucional, sobre planejamento urbano, especificamente sobre política pública de contenção de encostas, em comunhão com os princípios que imantam a política habitacional de interesse social, são sofisticadas em termos de diretrizes e instrumentos balizadores dos programas, planos e ações governamentais, capazes de produzir na vida da Cidade do Rio de Janeiro, notadamente no território composto pela face da encosta do Morro Dois Irmãos voltada para toda a extensão da Avenida Niemeyer, a sustentabilidade necessária à urbanização⁴ mínima das Comunidades ali existentes, senão vejamos:

A **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, em seu **artigo 229, caput e § 1º**, ao dispor sobre os **objetivos da política urbana** em todo o seu território, estabeleceu que:

Art. 229. **A política urbana a ser formulada pelos municípios e, onde couber, pelo Estado**, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas à garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º As **funções sociais da cidade** são compreendidas como o **direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico**, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo,

⁴ O termo urbanização foi cunhado por Gaston Bardet (apud SILVA, 2007, p. 21) para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio. De acordo com Gaston Bardet a urbanização criou problemas urbanos, os quais seriam corrigidos pela urbanificação dos espaços habitáveis. Assim, a técnica da urbanificação chegaria ao espaço urbano para possibilitar a boa urbanização. ZUIN, Aparecida L. A. e AIETA, Vânia Siciliano. A CIDADE COMO LÓCUS DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: www.researchgate.net/profile/Thiago_Moreira11/publication/321018561_MOREIRA_Thiago_Oliveira_IMPLICA_COES_DO_MODELO_HABERLEANO_DE_ESTADO_COOPERATIVO_NA_JURISDICA_O_IN_DOMINGUES_P_T_ROVAL_A_L_VEIGA_F_S_coords_O_Direito_Lusofono_1_ed_Porto_Instituto_Iberoamericano_de_Estud/links/5a085d49aca272ed279fb31c/MOREIRA-Thiago-Oliveira. Acessado em 24/10/2019.

drenagem das vias de circulação, **contenção de encostas**, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

Destaca-se a relevância dada pelo legislador constitucional estadual à **função social da Cidade**, na medida em que elencou, dentre os direitos-deveres dos cidadãos e do Poder Público à integralização do conceito de função social do ambiente urbano, **a contenção das encostas como garantia fundamental da coletividade**.

Na mesma esteira, o **Estatuto da Cidade**, em seu **artigo 2º, caput e inciso I**, incluiu dentre as **diretrizes da política urbana**, cujo objetivo é a ordenação das funções sociais da Cidade, a **garantia do direito à moradia, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana**, conforme segue abaixo:

Art. 2º A **política urbana** tem por **objetivo ordenar** o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o **direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte** e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

De maneira simétrica caminhou o legislador originário municipal ao fixar no artigo 422, caput e § 1º, o pleno atendimento às funções da Cidade como objetivo da política urbana a ser formulada e gerida em consonância com as políticas públicas municipais setoriais, inserindo, igualmente, dentre os **direitos sociais indisponíveis a moradia, o saneamento básico e a contenção de encostas**.

Art. 422º - **A política urbana**, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, **implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade**.

§ 1º - As **funções sociais da Cidade** compreendem o **direito** da população à **moradia, transporte público, saneamento básico**, água potável, serviços de

limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural.

Ao corrêu Município do Rio de Janeiro são dirigidas as normas urbanísticas mais específicas e detalhas, por força do disposto nos **artigos 182 e 183 da Constituição Federal** e, por consequência, da imposição constitucional de elaboração do **Plano Diretor**, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

É o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em vigor, **Lei Complementar Municipal nº 111/11**, que estabelece a rede de dispositivos normativos que dá embasamento à concretude das ações necessárias à implementação da política pública de desenvolvimento urbano/ambiental do Município do Rio de Janeiro, trazendo a reboque o Estado do Rio de Janeiro, atraído pelo comando do mencionado **artigo 229 da Constituição Estadual**, criando políticas públicas setoriais, conforme descrito abaixo:

Art. 159º Para **implementação da Política Urbana e Ambiental** de que trata o Título I desta Lei Complementar, são **propostas Políticas Públicas Setoriais**, com a finalidade de apresentar objetivos, diretrizes e **ações estruturantes específicos de meio ambiente, saneamento ambiental, patrimônio cultural, habitação e transportes**, que compõem o desenvolvimento urbano e ambiental.

§ 1º Às políticas públicas setoriais diretamente vinculadas ao desenvolvimento urbano e ambiental, de que trata o caput, somam-se políticas econômicas, sociais e de gestão, complementares às primeiras no que tange às questões relativas ao desenvolvimento urbano.

§ 2º A complementaridade entre políticas públicas setoriais, a que se refere o §1º, se dará através da articulação intersetorial de que trata o Art. 301 desta Lei Complementar

As políticas públicas municipais setoriais de meio ambiente, saneamento básico, habitação e transporte, todas de implementação obrigatória pelo Município do Rio de Janeiro, deveriam estar sendo implementadas, de forma articulada, pelos órgãos públicos municipais através dos Sistemas Integrados previstos nos artigos 300 e 301 da LCM 111/11, conforme descrito abaixo:

Art. 300º **Os órgãos responsáveis pelas políticas públicas setoriais**, que integram a Política Urbana proposta por este Plano Diretor, **deverão promover a integração entre seus planos, programas e projetos** através da institucionalização de procedimentos administrativos que consolidem a articulação intersetorial de forma sistemática sobre bases geográficas comuns, análises conjuntas e definição de ações articuladas, racionalizadas e potencializadas em que sejam otimizados seus recursos.

Art. 301º. **São instrumentos da articulação intersetorial:**

I. os Sistemas de que tratam esta Lei Complementar: **Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental, Sistema de Informações Urbanas, Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo e Sistema de Defesa da Cidade.**

O Plano Diretor impõe às estruturas orgânicas mencionadas acima o dever de reprimir as construções erguidas em áreas consideradas impróprias pela administração pública tais como, áreas de risco e áreas frágeis de encostas, em especial os talwegues, (art. 15, § 1º, I e IX).

Porém, o que se tem observado é o **total descumprimento dos comandos normativos** apontados acima, seja pela **omissão irresponsável do corrêu Município do Rio de Janeiro** no dever de ordenar o território das Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu, seja pelas **insuficientes intervenções urbanísticas** realizadas até hoje, embora contando com todos os instrumentos de regularização urbanística contidos nos **Decretos Rio 30.911/09 e 33.352/11**, que regulamentaram as Leis de transformação das Comunidades citadas em Áreas de Especial Interesse Social.

Conforme se observa dos **Anexos dos referidos Decretos Municipais**, o zoneamento urbano das Comunidades foi devidamente definido, especificando-se as áreas públicas e privadas e as áreas de restrição de ocupação, definidas pela relevância ambiental e pelo risco de escorregamento e/ou deslizamento da encosta.

Igualmente foram fixados os parâmetros urbanísticos de adensamento populacional pelo número de pavimentos permitidos por região definida no zoneamento. **Conclusão, inexistente justificativa, por parte dos entes públicos, que possa excluir as suas responsabilidades.**

Todavia, a despeito de todo esse aparato normativo, a postura irresponsável de omissão dos poderes públicos municipal e estadual, que passivamente observaram o crescimento das Comunidades na encosta do Morro Dois Irmãos durante décadas, é causa direta do agravamento da sua instabilidade. Crescimento este que, por sua vez, somado ao aumento dos índices pluviométricos decorrentes das precipitações de chuvas mais intensas, aumentam significativamente o risco de desastres na localidade e, conseqüentemente, à vida humana.

Essa postura passiva/omissiva do Estado do Rio de Janeiro diante do fenômeno social de ocupação irregular de encostas é verdadeira confissão ficta da incompetência dos gestores públicos estaduais e municipais na condução das estratégias de implementação, acompanhamento e controle das políticas públicas setoriais, não só naquele trecho do território, mas reflexo do quadro desolador que se observa por todo o território de Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

V- DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA CIVIL – DO DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA DESASTRES

“A cidade do Rio de Janeiro, constituída por paisagens de excepcional beleza cênica, tem na água e na montanha os regentes de sua geografia exuberante.

A diversidade topográfica do Rio de Janeiro se estende à cobertura vegetal. Florestas recobrem encostas e espécies remanescentes de mata atlântica são preservadas no Parque Nacional da Tijuca. Mata de baixada, restingas e manguezais são preservadas nas áreas de proteção ambiental de Grumari e Prainha.

Embora a cidade tenha se tornado uma das maiores áreas urbanas do mundo, cresceu em volta de uma grande mancha verde, que responde pelo nome de Floresta da Tijuca, a maior floresta urbana do mundo, que continua mantendo valiosos remanescentes de seus ecossistemas originais, mesmo tendo sido replantada no século XIX. Foi o primeiro exemplo de reflorestamento com espécies nativas. A interferência do homem trouxe ainda mais natureza para a cidade com a construção de parques, praças e jardins.”⁵

O texto acima foi extraído da página oficial da **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**, mais precisamente da página eletrônica da **RIOTUR**, e retrata o que cada habitante da Cidade ou por quem esteja por aqui de passagem, a beleza cênica da paisagem, oriundo de uma geografia exuberante, que projeta as montanhas em direção ao mar.

Historicamente a Cidade do Rio de Janeiro foi vítima das forças da natureza, notadamente dos eventos climáticos extremos, que ultimamente têm se intensificado em potência e periodicidade.

A Constituição Federal/88, ao repartir as competências constitucionais entre os entes federativos, reservou, com exclusividade à União Federal, a competência para legislar sobre defesa civil⁶, derivando daí a edição da **Lei 12.608/11**, que Institui a **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC** e o **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC**.

⁵ <http://www.rio.rj.gov.br/web/riotur/caracteristicas-geograficas>

⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, **defesa civil** e mobilização nacional

Nos termos dos artigos 6º a 8º da lei 12.608/11 se extrai a **responsabilidade compartilhada dos entes federativos na execução da política nacional de proteção e defesa civil** nos respectivos âmbitos territoriais, bem como coordenar as ações dos órgãos públicos da suas esferas de responsabilidade e integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, cujas composição e finalidade encontram-se descritas no artigo 10º da referida Lei.

Dentre as **ações concretas previstas nos artigos 7º e 8º da Lei 12.608/11** e atribuídas aos réus Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro destacam-se:

Art. 7º Compete aos Estados:

(...)

IV - identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios;

V - realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios;

Art. 8º Compete aos Municípios:

(...)

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

(...)

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.” (grifos nossos).

Por sua vez o **Plano Diretor** impõe ao Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro a execução de medidas preventivas contra ocupações irregulares em encostas, margens de rios e cursos d'água, ou áreas sob regime de proteção ambiental, quando se lhe ordena a formalização do **Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo** (art. 324., I, alínea “a” e art. 325).

Igualmente, quando dispõe sobre o **Sistema de Defesa da Cidade** especificando serem **meios de defesa da Cidade** a prevenção de desmoronamentos e outras situações de risco, mediante ações do Poder Público, dentre as quais o **controle**, a **fiscalização** e a **remoção das causas de risco**, bem como **a assistência à população diante da ameaça ou dano** (art. 319, I, alíneas “a” e “c” da Lei Complementar 111 de 2011).

Resta, mais uma vez, absolutamente evidente a omissão dos Poderes Executivos Estadual e Municipal no presente caso. **Mais do que apenas se omitir, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro ativamente escolheram, durante anos, embora provocados anteriormente pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, não executar as medidas que ex vi legis lhe competiam.**

Insatisfeitos com a realidade concreta já manifestada em decorrência de seus comportamentos omissivos e comissivos, os réus persistem na postura inerte quanto à adoção de ações concretas e efetivas à proteção da população que habita irregularmente as encostas, especificamente no caso concreto, a encosta do Morro Dois Irmãos.

Tal a importância do tema que envolve o conceito de **Cidades Resilientes** que o Direito brasileiro, na esteira do movimento global, vem construindo vagarosamente uma disciplina jurídica denominada **Direito dos Desastres**, ou o **Direito à Proteção contra Desastres**.

O Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro divulgam a existência de um conjunto de programas, planos e ações que contemplam princípios e instrumentos de participação social em todas as fases da gestão de riscos e desastres, principalmente após as catástrofes climáticas que varreram a cidade do Rio de Janeiro e a região Serrana nos anos de 2010/2001, que deixaram um rastro de impactos e danos humanos, ambientais e materiais extremos.

Neste ponto, abram-se parênteses para citar que, no mesmo ano de 2011, o **Ministério do Meio Ambiente** publicou o **Relatório De Inspeção Das Áreas Atingidas Pelas Tragédias Das Chuvas Na Região Serrana Do Rio De Janeiro (Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação X Áreas de Risco – O que uma coisa tem a ver com a outra?)**.

O supracitado documento tem pertinência temática à presente lide, pois trata-se de levantamento empírico que identificou a correlação entre as áreas de risco sujeitas a enchentes e deslizamento de terra e rochas, e aquelas formalmente protegidas pela legislação brasileira, em especial as Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, estabelecidas no Código Florestal, e as Unidades de Conservação, previstas na Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Neste sentido, veja-se o **Relatório MPRJ Gestão de Território** (em ANEXO) contendo informações a respeito do polígono mapeado para o Complexo do Vidigal composto pela **Comunidade Vidigal e Chácara do Céu**, com base em cruzamento de camadas de dados públicos oficiais. No mapa constante da primeira página do Relatório, é possível identificar que as **Comunidades se sobrepõem a: (i) 2 APPs topo de morro; (ii) 2 APPs declividade; (iii) porção da Unidade de Conservação PNM Penhasco Dois Irmãos** (dados INEA – Instituto Estadual do Ambiente).

Relembre-se que a função ambiental de preservar a estabilidade geológica é uma das atribuições mais importantes das **APPs**⁷ de encostas com **declividade** superior a 45º e topos

⁷ As Áreas de Preservação Permanente (APPs) são espaços territoriais especialmente protegidos de acordo com o disposto no inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal, bem como nos termos do art. 3º do Código Florestal Lei 12651/2012). O conceito legal de APP relaciona tais áreas, independente da cobertura vegetal, com a função ambiental de preservar, inclusive, a estabilidade geológica.

de morro, montes, montanhas e serras. Tais áreas, além de importantes para a biodiversidade e para manutenção e recarga de aquíferos que vão abastecer as nascentes, **são em geral áreas frágeis e sujeitas a desbarrancamentos e deslizamentos de solo ou rochas, principalmente quando desmatadas e degradadas ambientalmente, como corriqueiramente ocorre em Comunidades no Rio de Janeiro.**

Conclui-se o referido **Relatório De Inspeção Das Áreas Atingidas Pelas Tragédias** apontando que as encostas com alta declividade (geralmente acima de 30 graus) estiveram dentre as áreas mais severamente afetadas pelos efeitos das chuvas. Nos casos dos deslizamentos, observou-se que a grande maioria está associada a áreas antropizadas, onde já não existe a vegetação original bem conservada ou houve intervenção para construção de estradas ou terraplanagem para construção de edificações diversas.

Nesta publicação, o geólogo do laboratório de sedimentologia da USP, Vinícius Mendes, assim comenta – em linguagem extremamente simples – sobre os fatores que determinam os deslizamentos:

“O absurdo é que pessoas morram com isso, porque são fatores que a gente conhece. Não é um terremoto, não é um furacão, não é uma coisa difícil de prever. O ideal é não ocupar. Se já está ocupado, remanejar, se não consegue remanejar, monitorar. Choveu a partir de um limite que eles sabem que começa a ficar perigoso, dá um alarme: ‘Vamos evacuar’”
. (grifos nossos)

Conclui-se, por último, no supracitado **Relatório De Inspeção Das Áreas Atingidas Pelas Tragédias**:

“Considerando o razoável conhecimento das características naturais da região, dos níveis e intensidade das intervenções antrópicas, dos indícios de instabilidade das encostas e dos dados de pluviosidade disponíveis, e da existência de metodologias para determinação, classificação, e monitoramento das áreas de risco, relativamente simples e disponíveis, é razoável destacar que a utilização adequada destas informações pode

efetivamente reduzir o caráter catastrófico de eventos como o que ocorreu na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, e tantos outros que assistimos em diferentes localidades do país.

Conclui-se, por último, que os parâmetros de preservação permanente estabelecidos no Código Florestal devem ser mantidos e rigorosamente fiscalizados e implementados, tanto nas áreas rurais quanto urbanas. Além disso, a legislação federal deveria ser mais incisiva no sentido de **exigir do Poder Público** (Federal, Estadual e Municipal) **medidas complementares de proteção a áreas que apresentem localmente características ambientais relevantes ou áreas que estejam sujeitas a riscos de enchentes, erosão ou deslizamento de terra e rolamento de rochas**". (grifos nossos)

Tal entendimento se aplica perfeitamente ao presente caso, uma vez que, apesar de mapeados (pela própria municipalidade) o alto risco geológico geotécnico existente na Comunidade Vidigal e Chácara do Céu, desde 2011, não houve a realização das obras necessárias e requeridas nos pedidos desta Ação. Tal fato restou provado pelos próprios deslizamentos trágicos que atualmente marcam as encostas do Morro Dois Irmãos tangenciando a Av. Niemeyer.

Veja-se que a Prefeitura, em seu website⁸ publica a existência de três sirenes (S1, S2 e S2) espalhadas justo na área que foi objeto dos vários pontos de deslizamento, inclusive do assim apelidado "Ponto 1" que foi recentemente objeto das duas Inspeções Judiciais sumárias designadas pelo Des. Relator do Agravo interposto pelo Município do Rio de Janeiro contra a liminar em vigor. Já na Comunidade Chácara do Céu, 1 (uma) sirene em região mapeada na cor verde (risco baixo de deslizamento).

Mais do que isto, o mapa das sirenes da Comunidade Vidigal identifica apenas um ínfimo trecho em vermelho (alto risco de deslizamento), enquanto a grande maioria da

⁸ <http://www.rio.rj.gov.br/web/defesacivil/mapas-do-sistema-de-alerta-e-alarme>. Acessado em 22/10/2019.

Comunidade do Vidigal é demarcada nas cores verde (baixo risco) e, em menor proporção, na cor amarelo (médio risco de deslizamento).

Ocorre que, mesmo o denominado “Ponto 1”, a maior cicatriz de deslizamento lá hoje existente, não estava mais sequer mapeado como área de alto risco – e, ainda assim, houve gravíssimo escorregamento! Veja-se neste sentido, a resposta da Coordenação de Geologia da Geo-Rio à sua Diretoria, apontando, em fevereiro de 2019, a mitigação dos riscos anteriormente identificados como altos, para o nível médio e baixo – vide imagem colacionada na sequência abaixo.



CHÁCARA DO CÉU - PONTOS DE APOIO e SIRENES



P1 - Bar do Seu Francisco



S1 - Associação de Moradores





VIDIGAL - PONTOS DE APOIO e SIRENES



- P1 - Assoc. de Moradores
- P2 - Igreja Antioquia do Vidigal
- P3 - Igreja Congregação Evg. da Libertação
- P4 - E.M. Almirante Tamandaré



- S1 - Creche Municipal Sobral Pinto
- S2 - Associação de Moradores
- S3 - Congregação Evangélica Libertação
- S4 - Assemb. de Deus Ministério Vilar Carioca



Processo nº	OF. 2ª PJURB 116/2019	
Data da Autuação:	11/02/19	Fls. 03
Rubrica	[assinatura]	

MINI. FI. 53 RJ

Ao Diretor
GEO-RIO/PRE/DOP

Em atenção ao ofício da 2ª PJURB nº 116/2019, ref. ao Inquérito Civil URB 1234, temos a informar que não é de nossa competência o monitoramento do crescimento da ocupação em qualquer área da cidade, formal ou informal. Contudo, quanto ao gerenciamento do risco geológico-geotécnico existente na Comunidade do Vidigal, temos a informar que, em função das diversas intervenções realizadas a partir de 2011, foi mitigado grande parte do alto risco na comunidade (figuras 1e 2).

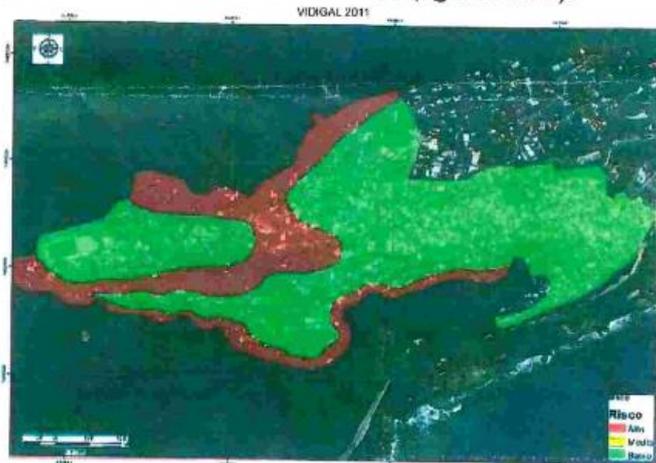


Figura 1 – Mapa de Risco do Vidigal em 2011



Figura 2 – Mapa de Risco do Vidigal em 2019

Em, 26 de fevereiro de 2019

[Assinatura]
Geólogo José Antonio F de Mendonça
Coordenação de Geologia
Diretoria de Obras e Projetos - Fundação GEO-RIO
CREA/RJ 54174-DMatr. 56/696.028-1

Ao contrário da suposta mitigação dos riscos altos e médios, conforme alegados pelos corréus, o Rio de Janeiro testemunhou este ano a concretização de deslizamentos massivos de terra, ocasionando mortes e prejuízos enormes que impactaram diretamente as Comunidades objeto da lide, bem como o restante todo da Cidade do Rio de Janeiro, em especial a zona sul e a zona oeste que se viram desprovidas de uma via importante de circulação, por consequência, justamente, da negligência e da omissão dos Poderes Executivos municipal e estadual!

Contudo, conforme já exaustivamente destacado ao longo dessa peça e das demais intervenções do Ministério Público nestes autos, não são visíveis as ações concretas e eficazes dos Réus na interação da Política Pública de Proteção e Defesa Civil com outras políticas públicas de moradia, meio ambiente, direitos humanos, transporte e segurança pública.

A gestão de riscos e desastres numa Metrópole como a do Rio de Janeiro, dotada de relevo e vegetação exuberantes, porém com trechos inóspitos e equivocadamente ocupados do território, exige a integração dos órgãos públicos municipais e estaduais, integrantes dos Sistemas de Planejamento Urbano, de Defesa, de Informações Urbanas e de Controle do Uso e Ocupação do Solo, conforme moldados no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, e financiados por recursos orçamentários suficientes à garantia da execução das ações vinculantes às atribuições das referidas estruturas orgânicas Sistêmicas.

VI- DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR - GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE – DO DIREITO À INFORMAÇÃO

A Lei 10.257/01, o **Estatuto da Cidade**, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal/88, em seu **artigo 2º, II**, estabelece que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Em reforço à diretriz geral especificada acima, o Estatuto da Cidade, nos seus artigos 43 e seguintes⁹, consignou a relevância do **Princípio da Gestão Democrática das Cidades** ao definir os instrumentos que devem ser utilizados para a garantia da sua efetivação. Em todos os instrumentos ali elencados nota-se o destaque dado à obrigatoriedade da obediência ao **Princípio da Participação Popular no planejamento urbano e na gestão dos interesses públicos** que compõem o conceito de **função social da Cidade**, e o precedente **direito fundamental à Cidade**.

A gestão democrática da Cidade, através do princípio da participação popular, é **diretriz inafastável da execução da política pública de desenvolvimento urbano**, executada pelos Poderes Públicos Municipal e Estadual, *ex-vi legis* dos **artigos 24, caput, inciso I e §§ 1º a 4º, 182 e 183 da CF/88**, pelo **artigo 7º, I e V da Lei 13.089/15** - Estatuto das Metrôpoles e pelo **artigo 43 e seguintes da Lei 10.257/2001** - Estatuto da Cidade .

Com efeito, o princípio da participação popular, **de forma qualificada, só se efetiva através do acesso amplo à informação**. Informação regida pelos **Princípios da Transparência e da Publicidade**, conforme determina o **artigo 3º da lei 12.527/11**:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em

⁹ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública

Neste sentido, a atuação absolutamente ineficiente do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro no **dever de disponibilizar dados sobre o nível de estabilidade, ou de instabilidade**, da encosta do Morro Dois irmãos e da sua ocupação desordenada é uma das causas inafastáveis das consequências que toda a população da Cidade colhe nesse momento e, em especial, aquela que habita e circula nesse trecho do território.

A gestão democrática da Cidade, a partir da participação popular, exige que essa participação da população seja qualificada. Isso significa dizer que, para que o cidadão participe do planejamento urbano e do controle das ações do poder público é preciso que este tenha acesso à informação. Informação que deve ser disponibilizada pelo Poder Público pelo meio mais fácil de acesso ao mais humilde dos cidadãos e em linguagem objetiva e compreensível de acordo com o nível de conhecimento dos seus destinatários.

Interpretar e aplicar o **direito fundamental do acesso à informação**, garantido nas normas constitucionais e infraconstitucionais, de forma diversa é ferir de morte o princípio esculpido no artigo da 1º da Constituição Federal/88, segundo o qual:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

De forma simétrica, a Constituição Federal/88, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro garantem o acesso de qualquer cidadão à informação de interesse privado e/ou coletivo, impondo ao Poder Público o dever de fornecê-la.

A Constituição Federal em seus artigos 5º, XXXIII, 37, caput e §3º e 216, expressamente, prevê o direito ao acesso à informação e correspondente dever da administração pública em organizá-la e disponibilizá-la:

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:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:**

§ 3º **A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:**

(...)

II - **o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;**

Art. 216:

(...)

§ 2º **Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.**

Do mesmo modo a **Constituição do Estado do Rio de Janeiro** em seu artigo 19:

Art. 19. **Todos têm direito de receber, no prazo fixado em lei, informações objetivas, de interesse particular, coletivo ou geral, acerca dos atos e projetos do Estado e dos Municípios, bem como dos respectivos órgãos da administração pública direta ou indireta.**

E a Lei Orgânica do **Município do Rio de Janeiro**, em seu artigo 166:

Art. 166 - **Todos têm direito a receber informações objetivas, de interesse particular, na forma do art. 7º, parágrafo único, II, coletivo ou geral acerca dos atos e projetos do Município, e dos respectivos órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, antes de sua aprovação ou na fase de sua implementação, conforme o disposto no art. 271.**

Com relação especificamente à política urbana, a **Lei Orgânica do Município** foi mais enfática ainda no que diz respeito ao direito ao acesso à informação, quando impôs a obrigação ao Poder Executivo de manter atualizados os seus sistemas administrativos para garantir a circulação da informação, tanto entre suas estruturas internas, quanto ao público externo, conforme se depreende da leitura do artigo 457º abaixo:

Art. 457 - O Poder Executivo manterá política de modernização e atualização de seus sistemas administrativos, para garantir a circulação da informação no processo de elaboração e execução da política urbana e atender às consultas tanto dos demais setores da administração pública municipal como dos cidadãos.

A **Lei 12.527/2011**, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, impôs um regime de tratamento de dados e disponibilização de informação, independentemente de solicitação do cidadão, simplesmente esquecido pelos órgãos públicos. Está aí um exemplo de **descumprimento deliberado de norma jurídica** pelo Poder Executivo sem consequência alguma até o presente momento, provavelmente amparada pelas velhas escusas fincadas na visão míope da aplicação da Teoria da “Reserva do Possível”.

Uma leitura livre, sem qualquer esforço interpretativo, a não ser a expressão gramatical de cada termo da norma, já é suficiente para observar o quanto de informação é sonegada, ou ao menos não disponibilizada ao cidadão.

O artigo 8º da Lei de Acesso à Informação determina que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

Na Cidade do Rio de Janeiro, por força das disposições contidas no Plano Diretor em vigor, a Informação é tratada como elemento das Políticas Públicas Setoriais, notadamente da Política Pública de Gestão, imantada por um conjunto de objetivos, diretrizes, instrumentos e programas¹⁰.

Releva destacar o conteúdo da norma prevista no artigo 274, IV do Plano Diretor que determina o **“acesso público às informações de interesse da sociedade, viés de *public accountability*, principalmente no campo da gestão orçamentária das receitas e despesas, por meio de publicação no Diário Oficial do Município e disponibilizadas na página eletrônica da Prefeitura, que disponibilize um Sistema de Informações Gerenciais com atualizações mensais realizadas pelo órgão fazendário municipal, na rede mundial de computadores (internet), bem como seu acesso ao cidadão por todos os meios possíveis.”**

A simples conjugação da norma acima, contida no Plano Diretor, ampliada pelos critérios objetivos definidos no artigo 211 do Plano Diretor¹¹, que define os dados mínimos para definição do plano de realocação de população de baixa renda em áreas de exclusão de

¹⁰ Art. 272. A Política de Informação visará a transparência e consistirá em um conjunto de objetivos, diretrizes, instrumentos e programas que objetivem orientar as ações da administração municipal quanto à produção, acesso, geração e uso das informações.

¹¹ Art. 211. O reassentamento das populações de baixa renda compreenderá:

I. identificação e priorização de atendimento das populações localizadas em:

- a) áreas frágeis de encostas e baixadas caracterizadas como áreas de risco ambiental ou geotécnico;
- b) faixas marginais de proteção dos corpos hídricos;
- c) faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;
- d) faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;
- e) áreas com restrições ambientais à ocupação;
- f) áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico;

II. o cadastramento prévio das famílias objeto do reassentamento;

III. recuperação, restauração ambiental e definição imediata de uso para as áreas desocupadas.

ocupação, com o dispositivo previsto no **artigo 8º, § 3º, I da lei 12.527/11**, exigiria por parte do **Município do Rio de Janeiro o dever de apontar** onde estão disponíveis as **informações para todos os cidadão**, especialmente aos moradores das Comunidades do **Vidigal e da Chácara do Céu**, sobre a **localização das áreas frágeis da encosta; das áreas de risco**, com as suas graduações, de condições adversas à ocupação, existentes nos limites territoriais das AEIS do Vidigal e da Chácara do Céu e as **áreas de proteção ambiental**, logo, de conservação obrigatória, dentre outros dados essenciais.

Acresce a circunstância, já assinalada, que as Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu foram transformadas em **Áreas de Especial Interesse Social** que, por definição, **são as áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social - HIS**¹². Nesse caso, obrigatoriamente, as referidas Comunidades deveriam ser foco de consolidação de dados em formato aberto, estruturados e legíveis por máquina, conforme definido no mencionado artigo 8º, § 3º, III da lei 12.5027/11.

Definidas como **Áreas de Especial Interesse Social, classe I**, as Comunidades referidas **deveriam estar com suas estruturas fundiárias e urbanísticas integralmente mapeadas**, conforme a exigência contida nos **artigos 237 e 238, do Plano Diretor**, transcritos abaixo, destacando-se a previsão contida no § 2º da artigo 238 para a obrigação de formação de banco de dados contendo a estrutura fundiária da Cidade, com a indicação das “propriedades urbanas”, bem como a fundamentação da criação e manutenção de estrutura orgânica há muito abandonada na política de controle do ordenamento do território, os **POUSOS – Postos de Orientação Urbanística e Social**, prevista no § 7º do mesmo artigo:

Art. 237. As favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e imóveis ocupados irregularmente integrarão o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislações relativas ao controle do uso e ocupação do solo e da programação de atividades de

¹² Artigo 205, § 1º, I da Lei Complementar Municipal 111/11

manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados.

Art. 238. O Mapeamento da Estrutura Fundiária, através da identificação da titularidade da terra, será parte integrante da política de regularização, promovendo o conhecimento fundiário de áreas da Cidade.

(...)

§ 2º As informações coletadas acerca da estrutura fundiária de áreas da Cidade serão sistematizadas objetivando a constituição de um banco de dados, com o mapeamento e a indicação das propriedades urbanas.

(...)

§ 7º Serão instalados escritórios técnicos locais para conduzir a execução dos programas, fazer cumprir a legislação urbanística e prestar assistência técnica e social aos moradores.

É de se indagar ao Município do Rio de Janeiro quantos imóveis localizados nas Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu desatendem as normas de padrão urbanístico definidos nos respectivos regulamentos, com base nos dados produzidos, ou que deveriam ter sido produzidos, a partir dos obrigatórios preenchimentos dos formulários de autorização de obras e habite-se, constante dos **Anexos III dos Decretos 30.911/09 e 33.352/11?**

E mais, caso essa informação tenha sido produzida, onde se encontram disponíveis para acesso ao público e/ou divulgadas à população interessada?

É fato que o Município do Rio de Janeiro, através do **Decreto 38.879/14**, deu vida ao disposto nos artigos 315 e 316 do Plano Diretor, ao dispor sobre o **Sistema Municipal de Informações Urbanas**. Em seu **artigo 12º**, o referido Decreto **determinou a consolidação** na figura do **Órgão Coordenador do SIURB**, qual seja, **o Instituto Pereira Passos – IPP, de todas as informações referentes aos programas e projetos concluídos, em curso ou programados dos**

órgãos municipais que integram o Sistema¹³, devendo a cada 45 (quarenta e cinco) dias atualizarem as respectivas informações.

Art. 12. Todos os órgãos municipais deverão, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do presente Decreto, fornecer ao Órgão Coordenador do Sistema Municipal de Informações Urbanas todas as informações referentes aos seus programas e projetos concluídos, em curso ou programados, devendo a cada 45 (quarenta e cinco) dias atualizar tais informações. (grifos nossos)

Com o devido respeito que merecem a categoria dos servidores públicos municipais, que se esforçam, diariamente, para manter o conjunto de informações urbanas precariamente estruturadas e notoriamente incompletas, com recursos escassos, o fato é que as informações hoje disponíveis estão muito longe de atender o que o Plano Diretor impôs ao administrador público nessa área temática. Basta acessar o endereço eletrônico

¹³ Art. 3º Integram o Sistema Municipal de Informações Urbanas, os órgãos diretamente responsáveis pela implementação da Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município, nos termos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável da Cidade:

- I - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP;
- II - Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU;
- III - Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC;
- IV - Secretaria Municipal de Habitação - SMH;
- V - Secretaria Municipal de Transportes - SMTR;
- VI - Secretaria Municipal de Obras – SMO;
- VII - Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos - SECONSERVA;
- VIII - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS
- IX - Secretaria Municipal de Fazenda - SMF;
- X - Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL.
- XI - Secretaria Municipal de Ordem Pública – SEOP;
- XII - Secretaria Municipal de Saúde – SMS;
- XIII - Secretaria Municipal de Educação – SME;
- XIV - Secretaria Municipal de Cultura - SMC
- XV - Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro – RIOÁGUAS;
- XVI - Fundação Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro – GEORIO;
- XVII - Fundação Parques e Jardins do Município do Rio de Janeiro – FPJ;
- XVIII - Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro – CETRIO;
- XIX - Companhia Municipal de Energia e Iluminação – RIOLUZ;
- XX - Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB;
- XXI - Instituto Rio Patrimônio da Humanidade – IRPH;
- XXII - Empresa Municipal de Informática – IPLANRIO.

<http://pcrj.maps.arcgis.com/home/index.html> que qualquer do povo poderá, sem esforço, verificar a limitada abrangência do material disponível.

A total falta de compromisso dos agentes públicos políticos e executivos, integrantes das estrutura orgânicas dos Réus, responsáveis pelo planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano ambiental, que se sucederam ao longo do tempo, desde da edição do Plano Diretor até os dias atuais é causa do estado de abandono e acefalia da Cidade do Rio de Janeiro, e mais, da própria Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que ocupa aproximadamente 15% do território do Estado, contudo concentra em torno de 75% da sua população¹⁴.

Fechar os olhos para essa realidade e ludibriar a população com falsas promessas proferidas pelos Chefes do Poder Executivo da ocasião de acolhimento “nos seus braços” é conduta desumana e indigna com as camadas menos favorecidas da população, econômica e socialmente consideradas. Subtrair do cidadão humilde a expectativa de atingimento de um estágio de desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, capaz de lhe oferecer, em condições mínimas, moradia digna, emprego formal, transporte confortável, educação básica, saúde pública e segurança no seu ir e vir é conduta moral, ética e juridicamente repugnante, passível de responsabilização civil, penal e administrativa, que, espera-se, em breve, estejam os responsáveis respondendo por seus atos.

VII – DA REGULARIZAÇÃO URBANA DAS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL DO VIDIGAL E DA CHÁCARA DO CÉU

Nos termos do **artigo 3º do Plano Diretor** da cidade do Rio de Janeiro, **a política urbana** do Município tem por **objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da**

¹⁴ Conforme dados IBGE

cidade e da propriedade urbana, circunstância já, amplamente, abordada na presente peça, balizada por diretrizes nas quais se destacam, por pertinência temática,

Art.3º (...)

IV- **controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia;**

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;**

VII- **implantação de infraestrutura em áreas efetivamente ocupadas e a implementação de soluções habitacionais, urbanísticas** e jurídicas que reduzam a ocupação irregular do solo, e **garantam a preservação das áreas frágeis** e melhor distribua a valorização do solo urbano.

Por sua vez, a **propriedade urbana** cumpre sua **função social** quando **atende** às **normas de ordenação do território**, definidas no Plano Diretor, **assegurando** aos cidadãos o atendimento das suas necessidades referentes à **qualidade de vida**, à **justiça social** e ao **desenvolvimento das atividades econômicas**¹⁵, mediante a aplicação dos instrumentos de política urbana, previstos na Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade.

Os instrumentos de política urbana cumprem o papel de subordinar os atributos do direito de propriedade aos interesses coletivos da municipalidade, na medida em que tem a finalidade de promover o acesso de toda a população à posse/propriedade regular do solo.

¹⁵ Lei Complementar Municipal 111/11 - Art. 7º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Art. 3º desta Lei Complementar.

Para aqueles que não tem acesso à estabilidade na posse/propriedade do solo, a lei estabelece os procedimentos de regularização urbanística e fundiária, como um dos mecanismos de garantia à habitação, meio para a consecução do direito fundamental à moradia digna.

Segundo estabelecido no **Plano Diretor** da Cidade do Rio de Janeiro, **artigo 230**, são objetivos da política de regularização urbanística e fundiária **a regularização de assentamentos irregulares ou clandestinos, como alternativa complementar à produção de habitações de baixa renda**, a contribuição para a integração das áreas ocupadas irregularmente à malha urbana formal e sua inserção no cadastro imobiliário e no planejamento urbano municipal, bem como a promoção de ações necessárias **à titulação dos moradores e ao endereçamento dos imóveis nas áreas informais ocupadas pela população de baixa renda**.

Ainda na esteira do embasamento legal previsto na **Lei Complementar Municipal nº 111/11, artigos 232 e seguintes**, são ações estruturantes das políticas de regularização urbanística e fundiária, dentre várias outras, **elaboração de legislação específica para o parcelamento e o uso e ocupação do solo prevendo padrões adequados à ocupação da área objeto de regularização, implantação de sistema de fiscalização, acompanhado de esclarecimento e conscientização da população, elaboração do cadastro socioeconômico e de lotes e edificações** para regularização fundiária e lançamento no cadastro imobiliário do Município.

Mais uma vez destaca o Autor que as **Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu** são declaradas com **Áreas de Especial Interesse Social**, ou seja, já receberam do Poder Público a chancela legal que define para os Poderes Executivos Estadual e Municipal a prioridade para o início do processo de regularização urbanística e fundiária. Nesse passo, as Leis de criação das referidas AEIS e os respectivos Decretos regulamentadores já definiram índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo, a análise físico-ambiental.

Contudo, **não se tem notícia de que os Réus tenham procedido à caracterização socioeconômica da população residente, à análise urbanística e fundiária do território, bem**

como à elaboração dos projetos de implantação de sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais e de coleta regular de resíduos sólidos urbanos. Que tenham, igualmente, estabelecidos os instrumentos de regularização fundiária aplicáveis às Comunidades, a forma de participação da população local na implantação e gestão do plano de urbanização e, principalmente, as fontes de recursos necessários à execução da política urbana correspondente, tudo como impõe o artigo 207 do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

A **omissão dos Poderes Executivos e legislativos dos Réus**, desde o ano de 1998, data da edição da Lei 2.704, época em que vigia a Lei Complementar Municipal 16 de 04 de junho de 1992, **negligenciando a adoção das ações necessárias à regularização urbanística e fundiária da Comunidade do Vidigal**, por exemplo, **resultou, nos dias atuais, na consequência que a Cidade hoje experimenta, a Avenida Niemeyer interdita há quase 06 (seis) meses.**

Uma das causas apontadas pelos laudos técnicos preliminares elaborados pelos Il. Experts deste MM. Juízo para a perda da sustentabilidade do solo da encosta do Morro Dois Irmãos, na face voltada para a Avenida Niemeyer e o consequente escorregamento de solo, rochas e vegetação, **é o lançamento de efluentes líquidos no solo que recobre a encosta**, sejam essas águas servidas, derivados das habitações que se proliferaram nas áreas de encostas, sejam as águas que formam os talwegues não captados pela inexistência de sistema de drenagem pluvial.

Sem que um plano de urbanização para as Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu seja elaborado e progressivamente implementado, conforme determina o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, a segurança das habitações e, conseqüentemente das vidas humanas, situadas em áreas de risco, bem como a circulação viária pela Avenida Niemeyer, estarão permanente em risco, seja em tempo seco, seja, principalmente, em períodos de eventos climáticos de qualquer intensidade.

Impõe-se, urgentemente e prioritariamente, a conjugação de todos os esforços humanos, materiais e jurídicos, das estruturas orgânicas dos Réus, no sentido de planejar, executar e monitorar as políticas públicas de habitação, saneamento básico, proteção de

encosta, segurança urbana e pública nos territórios em questão, sob risco de uma catástrofe social-urbana-ambiental desfigurar irremediavelmente o trecho da face da encosta do Morro Dois Irmãos, voltada para a Avenida Niemeyer, com consequências imprevisíveis para a circulação viária entre as Zona Sul e Oeste da Cidade, bem como quanto ao destino de milhares de pessoas que habitam a encosta.

VIII- DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL E ESTADUAL

A **Constituição Federal/88, nos artigos 165 e seguintes**, estabeleceu normas de execução do orçamento público, documento técnico que, nos termos da **Instrução Técnica 1163/2019**, elaborada pelo GATE – Grupo de Apoio Técnico do MPRJ, **“reflete, de forma quadrienal e anual, quais foram as escolhas promovidas pela sociedade, via Poder Executivo com anuência do Legislativo, para resolução dos problemas sociais vigentes”**. (vide ANEXO)

No mesmo sentido caminharam a **Constituição do Estado do Rio de Janeiro** e a **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**, ao preverem normas simétricas nos **artigos 209 e seguintes e 254 e seguintes**, respectivamente.

O **Plano Plurianual (PPA)** é a lei orçamentária estratégica, elaborada no primeiro ano de gestão do Chefe do Poder Executivo e válida por quatro anos, com possibilidade de revisões quantitativas a cada exercício. Com o propósito de estabelecer diretrizes, objetivos e metas de atuação dos gestores, em prol da consecução das políticas públicas, conforme estabelece a **Carta Magna de 1988 no § 1º do artigo 165**, o PPA conecta o anseio social à realidade da programação orçamentária destinada pelo poder público para a defesa dos seus direitos, **permitindo verificar a viabilidade e continuidade das políticas ao longo dos anos**.

O Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ destaca na sua Instrução Técnica referida que **“(…)Sobre a importância do cumprimento da programação orçamentária, a recente Emenda Constitucional nº 100 de 2019, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, na perspectiva de doutrinadores defensores dos direitos**

fundamentais, é a expressão clara da posituação do orçamento impositivo, visto que altera a perspectiva de orçamento autorizativo para cumprimento obrigatório, salvo impedimento técnico, ao mencionar a expressão “tem o dever de executar as programações orçamentárias” associada à concepção de resultado a ser entregue, mediante “efetiva entrega”, como se percebe:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade(...).

A **Constituição Estadual**, do mesmo modo que a Constituição Federal, no artigo 209, reproduz a regra sobre o conjunto de normas orçamentárias destinadas ao financiamento dos programas e ações contidos nas políticas públicas, dispondo que:

Art. 209. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

(...)

Art. 211. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a paralisação de programas ou projetos nas áreas de educação, saúde e habitação já iniciados, havendo recursos orçamentários

específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado.

Na mesma toada, a Constituição Estadual, ao criar o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, atribuiu-lhe a tarefa de implementação de programas e projetos de desenvolvimento urbano, notadamente de defesa das encostas, habitação e realocação de populações que ocupem áreas de preservação ambiental:

Art. 263º Fica autorizada a criação, na forma da lei, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – **FECAM**, destinado à **implementação de programas e projetos** de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de **desenvolvimento urbano**, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade.

§ 3º Os programas e projetos ambientais a que se refere o caput deste artigo incluem, entre outros, os seguintes:

XXI - programa de ecologia urbana, tais como ciclovias, implantação de combustíveis menos poluentes nos transportes e nas indústrias, **defesa das encostas;**

XXV - programas de **relocalização (quando couber) de populações que ocupem áreas de preservação ambiental**, incluindo **habitação digna** e reinstalação;

Na mesma linha segue a **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro**, ao dispor no artigo 254 que:

Art. 254 - São leis de iniciativa do **Poder Executivo** as que estabelecerão:

I - **o plano plurianual;**

II - **as diretrizes orçamentárias;**

III - **o orçamento anual.**

Ainda nesse mesmo artigo da lei Orgânica do Município, o parágrafo 5º estabelece que:

§ 5º - **O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais** integram um processo contínuo de planejamento e **deverão estabelecer as metas dos programas** municipais por regiões, segundo critério populacional, **utilizando indicadores** sanitários, epidemiológicos, **ambientais, de infraestrutura urbana, de moradia** e de oferta de serviços públicos, **visando a implementar a função social da Cidade** garantida nas diretrizes do plano diretor, conforme disposto no Capítulo V, do Título VI, desta Lei Orgânica.

A semelhança da regra contida na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 211, citado acima, a Lei Orgânica do Município também veda a paralização dos programas e projetos governamentais na área de habitação quando haja recurso orçamentário específico:

Art. 256 - São vedados:(...)

X - a paralisação de programas ou projetos já iniciados, nas áreas de educação, saúde e habitação, havendo recursos orçamentários específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado.

Esclarecedoras e inspiradoras são as lições contidas na **Instrução Técnica nº 1163/2019**, elaborado pelo GATE – Grupo de Apoio Técnico Especializado do MPRJ, que merecem ser aqui reproduzidas como meio de se ressaltar, ao mesmo tempo, a relevância do tema e o descaso com que o mesmo é tratado pelos gestores públicos. Ao que parece, os gestores públicos cartelizaram, a seus favores, a interpretação das normas de direito financeiro e orçamentário, sempre se respaldando na discricionariedade dos atos de execução do orçamento, premissa já vetusta pelo tempo e mofada, embora arejada pelos novos ventos que sopram no sentido de tornar vinculativo o orçamento público, fincado no conceito de Pacto Social Federativo Republicano que reluz da Constituição Federal, pela vontade do legislador originário.

“... Percebido como **documento político central do governo**, o orçamento demonstra **anual e plurianualmente quais são os objetivos gerais e específicos para cada uma das políticas públicas inseridas** no ordenamento, por meio das leis orçamentárias, **elencando metas e prioridades de atingimento baseadas em unidades de medidas parametrizadas**.

Juntamente com outros instrumentos de política governamental – como regulamentos e ações conjuntas com outros atores da sociedade – o **orçamento é um contrato entre cidadãos e estado, mostrando como os recursos são arrecadados para serem alocados na prestação de serviços públicos**. Sobre estes aspectos, Abraham (2019, p. 157) configura o orçamento público como sendo um “**instituto fundamental** no Estado Democrático de Direito”:

[...] **para garantir a prestação de serviços estatais e, sobretudo, a efetividade dos direitos humanos e sociais, materializando-os em bens e serviços oferecidos aos cidadãos**, o Estado dependerá de uma **atividade financeira conduzida de maneira vinculada aos preceitos constitucionais**, e em observância as **regras e normas das finanças públicas**, tendo o orçamento público – no seu caráter impositivo – papel capital nesta tarefa, este que desponta como relevante instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro, ao contemplar a participação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação quanto no controle da sua execução, configurando um **instituto fundamental no Estado Democrático de Direito**.

Dessa forma, o planejamento orçamentário das ações governamentais é **concebido mediante propostas de solução materializadas nos Programas de Governo, quanto aos problemas sociais diagnosticados**, e contém, no seu objetivo, **o viés programático da despesa**

pública, em atendimento aos anseios demonstrados pela sociedade, via de regra, em audiências públicas.¹⁶ (grifos nossos)

A partir da compreensão acima expressada, o Ministério Público tomou a iniciativa de selecionar as políticas públicas classificadas em todas as Funções de Governo, seguida da identificação dos Programas de Governo e Ações Governamentais que apresentaram em sua estrutura compromissos e vinculações pertinentes às políticas públicas em análise nos presentes autos, com o objetivo de analisar e compreender o desempenho dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro no planejamento e execução das mesmas.

O Corpo Técnico do GATE se incumbiu de responder as seguintes indagações, relacionadas ao escopo descrito acima:

- 1) Há programação orçamentária para políticas públicas municipais e estaduais destinadas a atender as demandas de contenção de encostas e gestão de risco geológico e geotécnico no âmbito do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro?
- 2) Quais as Ações Governamentais (e suas finalidades) planejadas para serem executadas em cada um dos Programa de Governo e exercícios financeiros?
- 3) Havendo programação orçamentária, quais os valores previstos para cada um dos Programas de Governo?
- 4) Frente aos valores programados, houve contingenciamento de dotação – alteração orçamentária promovida após a sanção das Leis Orçamentárias Anuais? e
- 5) Qual o Grau de Exequibilidade (percentual de execução do orçamento público que torna viável a entrega dos bens e serviços assumidos pelo poder público) de cada uma das políticas públicas avaliadas?

Em resposta à primeira indagação o GATE identificou, para o **Município do Rio de Janeiro**, a existência de **políticas públicas**, na Lei nº 6.317/2018, que trata do Plano Plurianual

¹⁶ Instrução Normativa GATE 1163/2019, fls. %.

vigente (2018-2021), e nas Leis Orçamentária de 2018 (Lei nº 6.318/2018) e de 2019 (Lei nº 9.481/2019), inseridas em **6 (seis) Programas de Governo**, a saber: (1) PG 0023 – **Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico**; (2) PG 0097 – **Controle de Enchentes**; (3) PG 0319 – **Intervenções de Revitalização e Reestruturação Urbana**; (4) PG 0320 – **Mais Moradias**; (5) PG 0321 – **Territórios Integrados** e (6) PG 0532 – **Sistema Rodoviário Estadual**.

Atrelados aos objetivos descritos nos Programas de Governo mencionados acima foi possível identificar a existência de **23 (vinte e três) Ações Governamentais municipais vinculadas**, enquanto práticas com finalidades específicas que refletem a concretização dos referidos Programas de Governo e deveriam possibilitar o atingimento dos seus objetivos, destacando-se, dentre elas, as ações governamentais: (1) AG 4001 – **Manutenção e Recuperação de Drenagens em Encostas**; (2) AG 4044 – **Monitoramento Permanente das Situações de Risco – Alerta Rio**; (3) AG 4640 – **Manutenção e Recuperação de Obras de Contenção**; (4) AG 3500 – **Obras de Estabilização Geotécnica**; (5) AG 3539 – **Estabilização Geotécnica**; (6) AG 1795 – **Urbanização e Revitalização em Comunidades Carentes**; (7) AG 8345 – **Urbanização e Saneamento em Favelas - EL 0214/18**; (8) AG 1080 – **Habitação de Interesse Social**; (9) AG 3110 – **Mitigação de Risco Geológico Geotécnico**.

A mesma realidade é identificada em relação ao Estado do Rio de Janeiro quando empregada a mesma análise metodológica sobre as leis de revisão do Plano Plurianual de 2019 (Lei nº 8.270/2018, de 27/12/2018) e de 2018 (Lei nº 7.843/2018, de 10/01/2018), bem como as leis orçamentárias para os mesmos exercícios (Lei nº 8.271/2018, de 27/12/2018, e Lei nº 7.844/2018, de 10/01/2018).

Foram identificados, então, **8 (oito) Programas de Governo** que refletem os objetivos a serem atendidos pelo Estado para as seguintes políticas públicas: (1) PG 0015 – **Sistema Rodoviário Estadual**; (2) PG 0052 – **Programa de Regularização Fundiária Rural e Urbana – Nossa Terra**; (3) PG 0190 – **Ampliação da Segurança Hídrica**; (4) PG 0286 – **Gestão da Política Habitacional**; (5) PG 0289 – **Recuperação de localidades atingidas por catástrofes**; (6) PG 0299 – **Ampliação da capacidade para atendimento e redução de incêndios e salvamentos**; (7) PG 0311 – **Produção de habitação de Interesse Social** e (8) PG 0395 – **Estudo e Pesquisa**

em Geologia, Recursos Minerais, Petróleo e Hidrogeologia e Análise e Diagnóstico de Escorregamento.

Em conexão aos Programas de Governo destacados acima foram identificadas **24 (vinte e quatro) Ações Governamentais**, cabendo o registro sobre as seguintes ações: (1) AG 5580 – **Construção, Reforma e Ampliação de Unidades Habitacionais e Obras de Infraestrutura**; (2) AG 8185 – **Realocação de Moradores de Áreas de Risco e Insalubres**; (3) AG 3456 – **Recuperação de Localidades Atingidas por Catástrofe**; (4) AG 3526 – **Produção de Unidades Habitacionais**; (5) AG 3932 – **Projetos Habitacionais a Cargo do FNHIS – Contrapartida**; (6) AG 5517 – **Projetos Habitacionais a Cargo do FNHIS – PAC** e (7) AG 5605 – **Construção Habitacional p/Família - Aluguel Social**.

Demonstrada a existência de programas de governo e ações governamentais, contidos nos planos plurianuais e leis orçamentárias de ambos os Réus, correlatos às políticas públicas que abrangem os temas tratados na presente demanda, a análise técnica do GATE se deteve no comparativo das programações orçamentárias dos Réus para os exercícios financeiros de 2018 e 2019.

Para o **Município do Rio de Janeiro**, a programação orçamentária do somatório dos programas de governo, correlatas aos critérios de pesquisa adotados na metodologia analítica adotada, aponta para as quantias totais de **R\$ 821.958.483,00, no ano de 2018**, e de **R\$ 626.535.977,00, para o corrente ano**, o que indica uma **redução de 23,78%, na dotação orçamentária**.

Já com relação ao **Estado do Rio de Janeiro** a análise aponta um cenário inverso. O total da programação orçamentária estadual afetada à execução das políticas públicas em comento, abrangidas pelos programas de governo assinalados acima, conexos ao tema tratado na presente demanda, revela um **crescimento de 20,35%** na dotação orçamentária, **variando de R\$ 885.309.519,00 em 2018 para R\$ 1.065.504.262,00 em 2019**.

Após analisar a **evolução da execução das dotações orçamentárias pelos Réus**, previstas para os anos de 2018/2019 (critério objetivo adotado para elaboração e quadro

comparativo para a presente ação), referentes aos programas de governo e ações governamentais, relacionadas aos temas conexos às políticas públicas que se entrelaçam com o objeto da presente demanda, concluiu o GATE, em relação ao **Município do Rio de Janeiro**, que, **do montante total de R\$ 821.958.483,00** previsto para aplicação em contenção de encosta, urbanização, habitação e mobilidade, **apenas R\$ 371,5 milhões** foram aplicados em despesas públicas em **2018 (45,20%)** e somente R\$ 205,3 milhões dos R\$ 626.535.977,00 em **2019 (32,76%)**, até a presente data.

Já para o **Estado do Rio de Janeiro**, o valor correspondente aos **Programas de Governo** determinados foi de R\$ 885,3 milhões, em 2018, e de R\$ 1, 065 bilhão, em 2019, embora tenham sido **efetivamente liquidadas** as despesas públicas no valor de R\$ 434 milhões **em 2018 (49,02%)** e R\$ 161,8 milhões **em 2019 (15,19%)**, até a presente data.

Outro dado relevante e alarmante é o que diz respeito ao “**Grau de Exequibilidade das Políticas Públicas**” ou seja, o percentual de execução do orçamento público que torna viável a entrega dos bens e serviços assumidos pelo poder público quando da aprovação da s Leis do Plano Plurianual e Orçamentária Anual. **O Programa de Trabalho do Município do Rio de Janeiro - PG 0023 - Proteção de Encostas e Áreas de Risco Geotécnico**, cujo objetivo específico é o de **reduzir os riscos de acidente geotécnicos**, **obteve em 2018 o grau de exequibilidade baixíssimo de apenas 14,99%**.

Em 2019, o mesmo programa de governo, até a presente data já atingiu o grau parcial de exequibilidade de 50,28%, o que demonstra a **omissão do Município do Rio de Janeiro na continuidade de financiamento da política pública de contenção de encostas** e a **necessidade atual de contratação de obras de emergência, obviamente a custos mais elevados do que aqueles de trato contínuo, gerando evidente prejuízo ao erário, decorrente da má gestão dos escassos recursos públicos.**

No que diz respeito ao **Grau de Exequibilidade das Políticas Públicas estaduais**, o **menor grau** foi apurado para o programa de governo PG – 0286 - **Gestão da Política Habitacional, com apenas 0,01% de exequibilidade em 2018**, seguido do **PG - 0311 - Produção de habitação de Interesse Social, com 0,05%** e do **PG 0052, com 6,48%**.

Em 2019, os dados parciais apontam para o crescimento do grau de exequibilidade do PG – 0311 - Produção de habitação de Interesse Social, saltando dos 0,05% em 2018 para 1% em 2019. Contudo, **desprezível o incremento em termos de política pública de solução do déficit de habitações de interesse social**, justamente aquelas que estão se proliferando na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, notadamente nas áreas inapropriadas para ocupação, quais sejam, as encostas e as regiões inundáveis do território.

A análise aleatória produzida pelo GATE – MPRJ denota, com clareza, a total falta de compromisso dos gestores públicos, de ambos os Poderes Executivos dos Réus, coma execução das políticas públicas conexas aos temas segurança humana, gestão do território e resiliência da Cidade.

A percepção que é absorvida, através da leitura do cenário de descaso, é a de que a certeza da impunidade por parte dos responsáveis pelas tomadas de decisão quanto ao tempo e modo de execução dos atos administrativos necessários ao cumprimento do que determina a Lei é ao maior incentivo para a protelação indefinida do devido agir imposto ao Ente Federativo. Estes que, por sua vez, sendo figuras abstratas, absorvem toda a responsabilidade, diluindo no erário aquilo que deveria ser arcado pelo agente público omissor. Essa cultura nefasta precisa ser interrompida urgentemente, sob pena de falência definitiva da regra constitucional esculpida no artigo 37, caput, inciso e parágrafos da Constituição Federal/88.

IX - DOS DANOS MORAIS COLETIVOS

Devem os réus ser condenados, solidariamente, a compensar o dano moral coletivo experimentado pela população da Cidade do Rio de Janeiro, em função do desastre consumado e pela omissão pertinente a políticas públicas específicas, bem assim na consecução dos direitos fundamentais correlatos, sobretudo às inúmeras pessoas que residem nas Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu, bem assim das que transitam pela área objeto da lide e pela Av. Niemeyer.

No que diz respeito à reparação do **dano moral coletivo** decorrente do dano urbanístico e ambiental, Carlos Alberto Bittar Filho leciona que:

"...o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial."

Em se tratando de danos morais relacionados à tutela do meio ambiente e da ordem urbanística, direito de natureza difusa e titularidade indeterminada, é incabível exigir-se a individualização do sofrimento de qualquer pessoa in concreto. **Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação.**

Corretas são as afirmações dos doutrinadores que visualizam o meio ambiente (natural, urbano ou cultural) como um direito imaterial e incorpóreo, voltado para proteger os interesses da coletividade. Esta, conseqüentemente, pode sofrer dano moral. Este se consuma diretamente da ilicitude cometida, independentemente da prova de produção do efeito de instalar dor física ou psicológica coletiva, em que pese estejam presentes, no caso concreto, situações que determinam degradação urbanística e ambiental geradora de mal-estar e **ofensa aos sentimentos da cidadania.**

Com efeito, a manifestação dos danos morais ambientais vai se evidenciar da mesma maneira que os danos morais individuais, ou seja, com um sentimento de dor, constrangimento, desgosto, infelicidade, angústia, descrença, impotência, etc. A diferença diz respeito ao titular desses sentimentos. Enquanto no dano moral individual o lesado será o sujeito individualizado, no dano moral ambiental esse sentimento negativista perpassará por

todos os membros de uma comunidade como decorrência de uma ação descumpridora da legislação protetiva do meio ambiente.

O dano moral ambiental e urbanístico, dessa forma, irá se contrapor ao dano ambiental e urbanístico material. Este afeta, por exemplo, a própria paisagem natural, ao passo que aquele se apresentará como um sentimento psicológico negativo gerado junto à comunidade respectiva, que decorre intrinsecamente da ofensa à norma ambiental e urbanística em vigor.

Pois bem, **desastres com deslizamentos de terra massivos** – como os ocorridos na encosta do Morro Dois Irmãos, por negligência e omissão dos Poderes Executivos Municipal e Estadual – inequivocamente deixam marcas indeléveis na vida e na visão da cidade.

Ad initium, a própria ineficiência ou inexistência das adequadas Políticas Públicas de Ordenação do Território, permissivos do espraiamento da mancha urbana desordenada e do adensamento das Comunidades, como ocorreu no Vidigal e na Chácara do Céu – representadas pela **excedente, ou inadequada concentração populacional numa região que se encontra incapaz de absorver tal concentração humana em demasia, sobrecarregando toda estrutura de equipamentos urbanos, comunitários e serviços públicos ou de utilidade pública** e sobrecarregando um terreno, ao ponto de vê-lo colapsar – tal fato se constitui em **lesão significativa e intolerável para a coletividade**.

O sentimento de repulsa social é manifesto, igualmente, diante da constatação da pobreza que se alarga e dos inúmeros problemas e ofensas aos direitos fundamentais mais basilares, que advêm dela, conforme pormenorizadamente discorrido na presente peça, os quais acabam gerando consequências históricas e retrocessos sociais de difícil, senão impossível, reparação.

Ainda que assim não fosse, a afetação negativa do estado anímico (individual ou coletivo), em face dos mais diversos meios de ofensa a direitos difusos e coletivos, sequer se configura pressuposto do dano moral coletivo. Ao contrário, se configura em função punitiva decorrente diretamente da violação de ditos direitos – os quais são devidos, de forma clara, no caso em apreço. Assim compreende a contemporânea jurisprudência pátria:

PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORDEM URBANÍSTICA. LOTEAMENTO RURAL CLANDESTINO. ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES DEMONSTRADAS. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. DANO AO MEIO AMBIENTE CONFIGURADO. DANO MORAL COLETIVO.

1. Recurso especial em que se discute a ocorrência de dano moral coletivo em razão de dano ambiental decorrente de parcelamento irregular do solo urbanístico, que, além de invadir Área de Preservação Ambiental Permanente, submeteu os moradores da região a condições precárias de sobrevivência.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem determinou as medidas específicas para reparar e prevenir os danos ambientais, mediante a regularização do loteamento, mas negou provimento ao pedido de ressarcimento de dano moral coletivo.

3. A reparação ambiental deve ser plena. **A condenação a recuperar a área danificada não afasta o dever de indenizar, alcançando o dano moral coletivo e o dano residual.** Nesse sentido: REsp 1.180.078/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/02/2012.

4. **"O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. (...) O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos"** (REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 26/02/2010.).

5. No caso, **o dano moral coletivo surge diretamente da ofensa ao direito ao meio ambiente equilibrado**. Em determinadas hipóteses, reconhece-se que **o dano moral decorre da simples violação do bem jurídico tutelado, sendo configurado pela ofensa aos valores da pessoa humana**. Prescinde-se, no caso, da dor ou padecimento (que são consequência ou resultado da violação). Nesse sentido: REsp 1.245.550/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 16/04/2015.

Recurso especial provido.

(REsp 1410698/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 30/06/2015)

A gravidade das consequências da inação e do descumprimento, por parte do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, dos múltiplos deveres constitucionais e legais é translúcida, ao verificarmos a corriqueira impossibilidade de restauração das áreas ocupadas, ou a situação de remendo mal feito em casos de **regularização formal, paliativa e sem respeito**, efetivamente, ao **princípio da oferta de um meio ambiente (natural e urbano) sadio e digno**.

Recentemente o **Superior Tribunal de Justiça** fixou diversas Jurisprudências em Tese, dentre as quais esteve o enunciado afirmando que **“o dano moral coletivo, aferível in re ipsa, é categoria autônoma de dano relacionado à violação injusta e intolerável de valores fundamentais da coletividade”**¹⁷.

¹⁷ Acórdãos:

REsp 1737428/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 12/03/2019, DJe 15/03/2019
REsp 1726270/BA, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 07/02/2019

AgInt no AREsp 100405/GO, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 16/10/2018, DJe 19/10/2018

AgInt no AREsp 1312148/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/09/2018, DJe 20/09/2018

AgInt no AREsp 1113260/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2018, DJe 27/08/2018

REsp 1517973/PE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 01/02/2018

Perfeitamente possível, portanto, cumular obrigações de fazer e de não fazer, com a indenização por dano extrapatrimonial – dano moral coletivo – o que se impõe premente no presente caso. Destarte, além do caráter legal, a responsabilização pelos ilícitos cometidos ainda tem um viés pedagógico necessário, demonstrando àquele que infringe as normas ambientais e urbanísticas sem qualquer pudor a extensão e a gravidade de suas condutas ilícitas, bem como os induzindo a não reincidir.

Incontroversa, portanto, a responsabilidade solidária do **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, na obrigação de indenização pelos danos morais coletivos em razão do dano ambiental e urbanístico materializado na Comunidade Vidigal e Chácara do Céu.

X- CONCLUSÃO

Os direitos fundamentais, que se pretende amparar através da presente demanda, são enquadrados pela doutrina como direitos a uma prestação positiva de dar e/ou de fazer. Os direitos à dignidade da vida humana e à moradia digna impõem ao Poder Público o dever de uma prestação material. Assim como o direito à eficiência das políticas públicas de contenção de encostas, de habitação de interesse social e de saneamento básico desdobra-se no dever de uma prestação dita jurídica por parte dos entes Federativos, ou seja, o dever de editar as Leis que concretizarão os referidos direitos, assim como executar as políticas públicas correspondentes.

Por outro lado, ainda seguindo a teoria neoconstitucionalista, o argumento mais utilizado pelo Poder Executivo para o não cumprimento das metas fixadas nas normas balizadoras dos planos plurianuais e, conseqüentemente, a não implementação de políticas públicas é a escassez de recursos. É o que se denomina de **“reserva do possível”**.

Informativo nº 0618 Publicação: 23 de fevereiro de 2018.

"Os Direitos a prestação notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que esses direitos. Diz-se que esses direitos estão submetidos à reserva do possível. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado"¹⁸.

Em contraposição ao argumento do não cumprimento integral das metas fixadas nas Leis Orçamentárias, quais seja, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, decorrente da escassez orçamentária, age a **Teoria do Mínimo Existencial**, pois o seu conteúdo abrange as prioridades sociais fundamentais, definidas constitucionalmente, limitando a discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo quanto ao ***grau mínimo de efetividade dos direitos a prestação material***¹⁹.

A escassez de dotações orçamentárias não pode servir de justificativa para afastar a obrigatoriedade de implementação dos direitos fundamentais, pois muitas das vezes encoberta a má distribuição das receitas orçamentárias, ou o discricionário remanejamento de dotações orçamentárias entre unidades gestoras, mesmo amparados pelas legislações infraconstitucionais sobre gestão financeira e orçamentária pública.

"A escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opção de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico do país. Os direitos em comento têm que ver com a redistribuição de riquezas – matéria suscetível às influências do quadro político de cada instante. A exigência de satisfação desses direitos é medida pela ponderação, a cargo do legislador, dos interesses envolvidos, observado o estágio de desenvolvimento da sociedade."²⁰

¹⁸ Curso de Direito Constitucional, Gilmar Mendes Teixeira e Paulo Gustavo Gonet, Ed. Saraiva, 8º Ed. Pág. 162.

¹⁹ Obra citada, pág. 165.

²⁰ Obra citada, pág. 162.

A toda prova, não se discute a liberdade conferida ao Poder Executivo de definir suas políticas públicas prioritárias, ao mesmo tempo que ao Poder Legislativo é dado poder de aprovar os projetos de Lei acima mencionadas, encaminhados pelo Poder Executivo. O que se impõe é, uma vez submetidas e aprovadas as Leis Orçamentárias, segundo o processo legislativo próprio, o dever do poder Público se conduzir de acordo com o que se propôs para si mesmo.

Quando esse comportamento não atinge o **grau mínimo de efetividade** embora havendo previsão orçamentária e disponibilidade financeira, a omissão e/ou a ineficiência dos gestores públicos, ao Poder Judiciário atribui-se legalidade para determinar aos Entes Federativos a adoção de medidas necessárias para garantir a efetividade do texto constitucional, quanto mais diante de necessidade de garantia de dos direitos sociais fundamentais consagrados na Constituição, não importando, esta postura, ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

A respeito do tema, o entendimento jurisprudencial firmado no E. Supremo Tribunal Federal é paradigmático:

(ARE 727864 AGR/ PR, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento 04/11/2014) (...)

Reconhecida, assim, a adequação da via processual eleita, para cuja instauração o Ministério Público dispõe de plena legitimidade ativa (CF, art. 129, III), impõe-se examinar a questão central da presente causa e verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao postulado da separação de poderes, determinar a adoção, pelo Estado, quando injustamente omissa no adimplemento de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, de medidas ou providências destinadas a assegurar, concretamente, à coletividade em geral, o acesso e o gozo de direitos afetados pela inexecução governamental de deveres jurídico-constitucionais.

Observo, quanto a esse tema, que, ao julgar a ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, proferi decisão assim ementada (Informativo/STF nº 345/2004):

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA ‘RESERVA DO POSSÍVEL’. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO ‘MÍNIMO EXISTENCIAL’. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).”

Salientei, então, em referida decisão, que o Supremo Tribunal Federal, considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais que se identificam – enquanto direitos de segunda geração (ou de segunda dimensão) – com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 199/1219-1220, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional, motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público,

consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO), o Supremo Tribunal Federal:

“DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um ‘facere’ (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse ‘non facere’ ou ‘non praestare’, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

- A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.”

(RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Impende assinalar, contudo, que a incumbência de fazer implementar políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter vinculante, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, como sucede na espécie ora em exame. (...)

No mesmo sentido, fixou-se a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça (grifou-se):

ACP. CONTROLE JUDICIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Trata-se, na origem, de ação civil pública (ACP) em que o MP pleiteia do Estado o fornecimento de equipamento e materiais faltantes para hospital universitário. **A Turma entendeu que os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.** Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais,*

*igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei. Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, **encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.** Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. **A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo.** Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. **Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional.** Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. (Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ 16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004.*

*(INFORMATIVO Nº. 404, STJ, RESP 1.041.197-MS, Rel. Min. Humberto
Martins, julgado em 25/8/2009)*

Em última análise: **Considerando as normas constitucionais** citadas na presente peça, que definem os direitos individuais e sociais, fundamentais, à dignidade da pessoa humana e da moradia digna, bem como à primazia da participação popular na concretização do Estado Democrático de Direito.

Considerando o concurso destas normas constitucionais **com todo o conjunto normativo infraconstitucional**, a respeito dos quais também se discorreu, que detalham o tempo, modo, meio e lugar de cumprimento das ações contidas nos programas e planos governamentais relacionados às políticas públicas aqui tratadas, livremente definidos pelos Poderes da República competentes com prioritários, tais como, de planejamento urbano, de ordenação do território, de proteção e recuperação de encostas e de, saneamento básico.

Considerando, por fim, a demonstração, ainda que não exaustiva, **da existência de dotações orçamentárias vinculadas a programas, planos e ações governamentais**, que deveriam garantir a concretização do direito à moradia digna da população que ocupa a encosta do Morro Dois irmãos, cuja face está voltada para a Avenida Niemeyer, **ao mesmo tempo em que se aponta um reduzido grau de exequibilidade do orçamento por parte dos Poderes executivos de ambos os Réus.**

A **conclusão** é a de que **urge a necessidade de intervenção do Poder Judiciário** para que, através da aplicação do Sistema de Freios e Contrapesos, se restabeleça a harmonia entre os Poderes, através da materialização da imposição do cumprimento do poder-dever de **prestação à coletividade dos direitos fundamentais indisponíveis previstos na Constituição.**

XI - DOS PEDIDOS PRINCIPAIS

Pelo exposto e provado, **REQUER** o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro **a condenação solidária dos Réus nas obrigações de fazer** abaixo enumeradas:

- I) elaborar mapa geológico-geotécnico de gerenciamento de risco, consolidando os dados referentes às situações de perigo e risco de escorregamentos, em escala gráfica de 1:10.000, de modo a subsidiar a identificação das áreas de restrição à ocupação urbana na face da encosta do Morro Dois Irmãos, voltada para o trecho de toda a extensão da Avenida Niemeyer, que sejam constituídas por áreas passíveis de proteção ambiental e/ou sujeitas a processo geológico-geotécnico comprometedor da sua estabilidade, em especial as áreas caracterizadas, alternativamente e/ou cumulativamente, como: (i) cabeceiras e linhas de drenagem naturais (talwegues); (ii) depósitos de blocos rochosos e materiais terrosos transportados provenientes de deslizamentos pretéritos; (iii) depósitos de blocos rochosos *in situ* assentes sobre superfícies rochosas não aplainadas; (iv) zonas situadas imediatamente a jusante dos afloramentos rochosos com dimensões significativas (escarpas, frentes de pedreiras, encostas rochosas) ou muito fraturados, com qualquer dimensão; (v) zonas situadas imediatamente a montante e a jusante das vias abertas nas encostas; (vi) degraus estruturais (áreas de ruptura abrupta de gradiente); (vii) encostas naturais terrosas com inclinações acentuadas (maiores do que 30 graus) e (viii) taludes terrosos artificiais (aterros), em especial aqueles associados a depósitos de lixo (aterros sanitários), nos termos dos artigos 15; 26 a 29 e 228, II da Lei Complementar Municipal 111/11, em prazo não superior a 02 (dois) meses, sobre pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.
- II) implantar sistema de monitoramento das áreas restritas à ocupação urbana, conforme conceituadas no artigo 15 da Lei Complementar Municipal 111/11, situadas na face da encosta do Morro Dois Irmãos,

voltada para o trecho de toda a extensão da Avenida Niemeyer, identificadas através do cumprimento da obrigação citada no item I acima, através da instalação de instrumentação geotécnica, com aquisição remota e contínua de dados, 24 (vinte e quatro) horas ao dia, para detecção de movimentações do solo e rochas, em prazo não superior a 02 (dois) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

III) fixar delimitadores físicos - ecolimites - em todo o perímetro das Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, de modo a assinalar a fronteira entre as áreas urbanas ocupadas e as Áreas de Preservação Permanente e de risco de escorregamento, localizadas no entorno daquelas, em prazo não superior a 03 (três) meses, a partir do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

IV) Identificar e individualizar as habitações inseridas nas Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, que estejam localizadas em áreas de preservação permanente e/ou nas áreas de risco de escorregamentos, mapeadas conforme obrigação descrita nos itens I e II acima, classificando (i) o solo ocupado pelas referidas habitações como, (a) vedado à ocupação urbana e (b) passível de ocupação urbana, desde de que efetuadas obras de estabilização do solo, bem como (ii) as construções erguidas sobre os referidos solos em (a) adequadas ou (ii) inadequadas ao padrão urbanístico estabelecido nos Decretos nº

33352/11 e 30911/09, respectivamente, em prazo não superior a 04 (quatro) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

- V) Identificar todas as habitações localizadas nas Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, não atendidas por abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, de drenagem pluvial e de coleta de resíduos sólidos urbanos, cujos núcleos familiares se enquadrem (i) no conceito de faixa de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, conforme estabelecido no artigo 70, II, "a" da Lei Complementar Municipal 111/11 e (ii) dos núcleos familiares que não se enquadram no conceito de baixa renda, referido no dispositivo legal acima, com o objetivo de identificar as responsabilidades pelas intervenções de regularização urbanística, os termos do artigo 13, II e § 5º da Lei 13.465/17, em prazo não superior a 04 (quatro) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.
- VI) elaborar censo socioeconômico dos moradores cujas habitações estejam inseridas e /ou (i) nas áreas de escorregamento, (ii) nas áreas suscetíveis ao fenômeno do escorregamento e (iii) nas áreas de preservação permanente, contidas nas Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, com o objetivo de gerar cadastro de moradores que façam jus aos benefícios constantes dos programas de habitação de interesse social e/ou reassentamento futuro, nos

termos dos artigos 15, § 1º, IX e § 2º e 211, ambos da Lei Complementar Municipal 111/11, em prazo não superior a 04 (quatro) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

- VII) disponibilizar relatórios, com periodicidade semestral, contendo informações sobre o estágio de preservação das áreas de restrição à ocupação, situadas na face da encosta do Morro Dois Irmãos, voltada para o trecho de toda a extensão da Avenida Niemeyer, identificadas e monitoradas pelo sistema implantado conforme cumprimento das obrigações contidas nos itens I e II, , individualizando os dados primários e os tratados, referentes à estabilidade da encosta, preservação/regeneração da cobertura vegetal e da preservação das áreas externas aos ecolimites, delimitados conforme descrito nos itens I e II, disponibilizados em linguagem que seja de fácil acesso e compreensível por toda a população interessada, através de todos os meios e instrumentos de divulgação dos atos de gestão pública utilizados pelos Réus, especialmente através da rede mundial de computadores, no endereço eletrônico do órgão público coordenador do Sistema Municipal de Informações Urbanas, na forma do disposto nos Decretos Municipais 38.879/14 e 43.207/17 e dos artigos 3º a 9º da Lei 12.527/11, sendo o primeiro dos relatórios produzido em prazo não superior a 03 (três) meses do transcurso do prazo de implemento das obrigações contidas nos itens II, IV, V e VI, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

- VIII) disponibilizar relatórios com periodicidade semestral da execução das receitas orçamentárias detalhadas, destinadas à realização das obras de contenção, recuperação e manutenção em curso, bem como daquelas a serem realizadas, para implantação da infraestrutura urbana e de contenção de encostas, bem como seus respectivos cronogramas físicos e financeiros, disponibilizados em linguagem que seja de fácil acesso e compreensível por toda a população interessada, através de todos os meios e instrumentos de divulgação dos atos de gestão pública utilizados pelos Réus, especialmente através da rede mundial de computadores, no endereço eletrônico do órgão público coordenador do Sistema Municipal de Informações Urbanas, na forma do disposto nos Decretos Municipais 38.879/14 e 43.207/17 e dos artigos 3º a 9º da Lei 12.527/11, em prazo não superior a 03 (três) meses do transcurso do prazo de implemento das obrigações contidas nos itens II, V, VI e VII, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.
- IX) implantar sistema de fiscalização e orientação urbanísticas, dotado de estrutura orgânica das administrações públicas estadual e municipal, acompanhado de programa de esclarecimento e conscientização da população que habita as Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, nos termos do artigo 232, IV da Lei Complementar 111/11, (ou, alternativamente, reativar os postos de orientação urbana e social) nas Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu, criados pelo Decreto Municipal 15.259/09, prevendo a presença e participação de representantes de moradores das Comunidades nas suas estruturas, com a finalidade de orientar a adequação das construções atuais e/ou execução/ampliação de novas construções , bem como o uso dos

equipamentos públicos implantados nas referidas Comunidades, com o objetivo de exercer o controle da adequação urbanística e edilícia das construções aos padrões estabelecidos nos Decretos Municipais 33.352/11 e 30.911/09, em prazo não superior a 03 (três) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

- X) elaborar os planos de urbanização das Áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, observados os parâmetros urbanísticos fixados nos Decretos Municipais 33.352/11 e 30.911/09, bem como os dispositivos legais contidos nos incisos I a XI do artigo 207 da Lei Complementar Municipal 111/11, prevendo conteúdo mínimo sobre (i) índices e parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo; (ii) planta de instalação de infraestrutura urbana de esgotamento sanitário, abastecimento de água e rede de drenagem pluvial que atenda todo o território das Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu; (iii) plano de gestão de resíduos sólidos urbanos; (iv) diagnóstico físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente nas Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu; (v) os instrumentos legais aplicáveis para a futura regularização fundiária dos lotes inseridos nas AEIS do Vidigal e da Chácara do Céu; (vi) forma de participação da população de ambas as Comunidades na implementação e gestão das intervenções urbanísticas acima descritas e (vii) fontes de recursos para a implementação das intervenções urbanísticas acima descritas, em prazo não superior a 10 (dez) meses do transcurso do prazo de

implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo

- XI) convocar e realizar audiências públicas nas Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu, periodicamente, até a conclusão da elaboração do plano de urbanização das áreas de Especial Interesse Social do Vidigal e da Chácara do Céu, como forma de aplicação do princípio da gestão democrática do planejamento urbano, com amparo nos artigos 3º, XXIV; 312, §§ 1º, 2º e 6º e 313 da Lei Complementar Municipal 111/11, bem como com a finalidade de dar publicidade às informações consolidadas no mapa de risco de escorregamento e das informações decorrentes da coleta de dados consolidados através do cumprimento das obrigações contidas nos itens I a IX deduzidos acima, devendo a primeira das audiências públicas ser realizada em prazo não superior a 03 (três) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.
- XII) implementar projetos, campanhas e ações permanentes de educação urbana e ambiental continuada, com foco na população que habita a face da encosta do Morro Dois Irmãos, voltada para toda a extensão da Avenida Niemeyer, com o objetivo de oferecer o suporte educativo matricial aos programas e ações urbano-ambientais dos órgãos públicos das estruturas orgânicas dos Réus responsáveis pelo cumprimento da obrigação contida no item VII, em particular na rede pública de ensino municipal e estadual que acolhe a maioria da população em idade escolar moradora das Áreas de Especial Interesse do Vidigal e da Chácara do Céu, nos termos dos artigos 186 a 189 da Lei Complementar

Municipal 111/11, em prazo não superior a 06 (seis) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

XIII) a executar as obras de contenção de encosta correlacionadas a cada situação de risco identificada através do mapeamento geológico-geotécnico de avaliação de risco de escorregamentos, conforme descrito no item I dos pedidos principais, de modo a reduzir cada situação de risco identificada ao nível de risco baixo/aceitável, em prazo não superior a 10 meses (dez) meses do transcurso do prazo de implemento da obrigação contida no item I, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo.

XIV) garantir os recursos orçamentários presentes e futuros, e procedimentos necessários ao pleno implemento das obrigações contidas nos itens I a XIII acima, como forma de garantir a implementação das políticas urbanas intersetoriais de planejamento e gestão urbana e ambiental, de informações urbanas, de controle de uso e ocupação do solo e de defesa da Cidade, com foco exclusivo no território compreendido pela face da encosta do Morro Dois Irmãos voltada para toda a extensão da Avenida Niemeyer, inserindo nos projetos de Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, programas, projetos e ações governamentais, com fixação de despesa orçamentária em valor suficiente ao subsídio do conjunto de ações necessárias à execução das obrigações descritas acima, garantida a observância das regras de execução da programação orçamentária e financeira dos Réus, na hipótese exclusiva de frustração

das receitas estimadas no orçamento anual, impondo-se aos Réus o dever de dar publicidade ao Autor dos atos normativos que importem em limitação de empenho e movimentação financeira, de acordo com os critérios objetivos fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nos termos dos artigos 5º, § 3º, 321 e 325, § 1º da lei Complementar Municipal nº 111/11, sob pena de pagamento de multa diária em valor a ser fixado ao prudente arbítrio deste MM. Juízo

REQUER, ainda, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a **condenação solidária dos Réus na obrigação de pagar indenização por dano moral coletivo** em valor razoável e proporcional, não inferior a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) a ser revertido para o FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano.

REITERA o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro suas manifestações anteriores referentes à análise dos **pedidos de tutela de urgência** ainda não apreciados por V. Exa., notadamente os itens 2 a 6 de fls. 19/20 dos presentes autos, considerando que, primeiro, o *fumus boni iuris* que embasa o poder/dever dos Réus na prestação de ação positiva para a garantia das condições de segurança do território em questão, ao qual se atrela o direito da população que ali habita à vida e à moradia dignas e à infraestrutura de saneamento básico, restou demonstrado à saciedade nesta oportunidade.

A par da configuração do *fumus boni iuris*, o perigo na demora da determinação de interrupção das situações de risco iminente de novos deslizamentos provocados pela precariedade das ocupações irregulares na encosta do Morro Dois Irmãos decorre das conclusões extraídas dos Laudos Técnicos Preliminares elaborados pelos IIs. Experts deste MM. Juízo, que apontaram como causa dos deslizamentos seguidos na encosta, a sua conformação geológica, o aumento anual dos índices pluviométricos das precipitações chuvosas e o efeito antrópico da sua ocupação irregular decorrente da presença na localidade das AEIS do Vidigal e da Chácara do Céu.

Em atendimento ao R. Despacho de fls. 1359, **MANIFESTA-SE** o Ministério Público pela produção de prova (i) documental superveniente, considerando a possibilidade de

requisição de novos documentos produzidos pelos réus, derivados do exercício dos seus poderes-deveres de polícia administrativa; (ii) testemunhal e depoimento pessoal dos representantes legais dos Réus, considerando a relevância da oitiva de representantes/moradores das Comunidades do Vidigal e da Chácara do Céu, bem como de agentes públicos responsáveis pelas políticas públicas abordadas na presente ação, protestando pela apresentação dos respectivos róis oportunamente, e, por fim, (iii) a pericial, justificando-se esta última pela necessidade de elaboração de laudo pericial conclusivo para fins de avaliação da classificação do risco no grau baixo/aceitável de toda a extensão da encosta do Morro Dois Irmãos, na face voltada para a Avenida Niemeyer.

Por fim, nos termos do **artigo 308, § 3º da Lei 13.105/15**, **REQUER** o Ministério Público **designação de audiência de conciliação e/ou mediação**.

Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2019

MARCUS CAVALCANTE PEREIRA LEAL

Promotor de Justiça