



## Desastres naturais, omissões do poder público e judicialização: reflexões a partir do caso cidade de Petrópolis-2022

Klever Paulo Leal Filpo<sup>1</sup> José Danilo Tavares Lobato<sup>2</sup> Yeda Ferreira Pires<sup>3</sup> and Fábio Santos Araújo<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Doutor em Direito. Universidade Católica de Petrópolis – UCP / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Petrópolis, RJ – Brasil. [klever.filpo@yahoo.com.br](mailto:klever.filpo@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Doutor em Direito. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ / Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Seropédica, RJ – Brasil. [lobato@ufrj.br](mailto:lobato@ufrj.br)

<sup>3</sup>Mestra em Direito. Universidade Católica de Petrópolis – UCP. Petrópolis – RJ, Brasil. [piresyeda10@gmail.com](mailto:piresyeda10@gmail.com)

<sup>4</sup>Graduado em Filosofia. Universidade Católica de Petrópolis – UCP. Petrópolis – RJ, Brasil. [fabioscv@gmail.com](mailto:fabioscv@gmail.com)

*Cite as - American Psychological Association (APA)*

Filpo, K. P. L., Lobato, J. D. T., Pires, Y. F., & Araújo, F. S. (2023). Reflections on the case of the city of Petrópolis-2022: natural catastrophe, state omissions and judicialization. *J. Environ. Manag. & Sust.*, 12(1), 1-35, e25610. <https://doi.org/10.5585/2023.25610>

### Resumo

**Objetivo:** O objetivo deste artigo é considerar o desastre natural ocorrido na cidade de Petrópolis-RJ no ano de 2022 para refletir sobre omissões estatais e a intervenção judicial no campo da prevenção e resposta a desastres naturais.

**Metodologia:** O *paper* é produto de pesquisa em curso com recursos da FAPERJ e do CNPq tendo por proposta um estudo de caso, combinando a pesquisa bibliográfica e documental com observações e entrevistas.





**Originalidade/Relevância:** O artigo demonstra, examinado o case Petrópolis- 2022, que a fragilidade ou mesmo a ausência de políticas públicas nessa seara é entendida como uma omissão dos entes estatais envolvidos que pode ocorrer em um momento anterior ou posterior aos desastres e autoriza a intervenção judicial.

**Resultados:** Percebe-se que juízes e tribunais são chamados a intervir em políticas de preservação de um meio ambiente equilibrado, na prevenção e resposta a desastres naturais.

**Contribuições sociais / para a gestão:** O case Petrópolis-2022 demonstra que o Judiciário vem se consolidando como um agente de implementação de políticas públicas de prevenção e resposta a desastres ambientais.

*Palavras-chave:* desastres naturais, estudo de caso, judicialização, meio ambiente

### Reflections on the case of the city of Petrópolis-2022: natural catastrophe, state omissions and judicialization

#### Abstract

**Objective:** The objective of this paper is to reflect on state inaction and judicial intervention in the field of natural disaster prevention and response, considering the natural catastrophe that occurred in the city of Petrópolis, in Rio de Janeiro State, in the year of 2022.

**Methodology:** The paper is the result of an ongoing research project with funding from FAPERJ and CNPq. It is a case study that combines bibliographical and documentary research with observations and interviews.

**Originality/Relevance:** The article shows, through the study of the case of Petrópolis-2022, that the weakness or even absence of public policies is understood as a failure on the part of the government agencies involved, which can occur before or after disasters and authorizes judicial intervention.

**Key findings:** The Judicial Branch intervenes in policies to maintain a balanced environment and to prevent and respond to natural catastrophes.

**Contributions:** The Petrópolis-2022 case shows that the judiciary consolidates its role as an





implementer of public policies to prevent and respond to environmental disasters.

*Keywords:* natural catastrophes, case study, judicialization, environment

### **Catástrofes naturales, omisiones de los poderes públicos y judicialización: reflexiones a partir del caso de la ciudad de Petrópolis-2022**

#### **Resumen**

**Objetivo del Estudio:** El objetivo de este estudio es considerar el desastre natural ocurrido en la ciudad de Petrópolis-RJ en 2022 para reflexionar sobre las omisiones estatales y la intervención judicial en el ámbito de la prevención y respuesta a los desastres naturales.

**Metodología:** El artículo es fruto de una investigación en curso financiada por FAPERJ y CNPq, y constituye un estudio de caso que combina la investigación bibliográfica y documental con observaciones y entrevistas.

**Originalidad/Relevancia:** Al examinar el caso Petrópolis-2022, el artículo muestra que la debilidad o incluso la ausencia de políticas públicas en este ámbito se entiende como una omisión de los órganos estatales implicados, que puede producirse antes o después de las catástrofes y autoriza la intervención judicial.

**Principales Resultados:** Los jueces y tribunales están llamados a intervenir en las políticas de preservación de un medio ambiente equilibrado y de prevención y respuesta a las catástrofes naturales.

**Contribuciones:** El caso Petrópolis-2022 demuestra que el poder judicial ha ido consolidando su papel como agente de aplicación de las políticas públicas de prevención y respuesta a los desastres ambientales.

*Palabras Llave:* catástrofes naturales, estudio de casos, judicialización, medio ambiente

#### **Introdução**

O presente artigo é produto de pesquisa em curso que tem como objetivo realizar um estudo de caso sobre o benefício do Aluguel Social e sua implementação na cidade de



Petrópolis após a tragédia climática de grandes proporções ocorrida no verão de 2022. O aluguel social é um benefício de natureza assistencial previsto em lei federal, destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade social que tenham sido vítimas de situações como desastres naturais, remoção de áreas de risco, conflitos armados, ou outros correlatos. Por meio da pesquisa, financiada com recursos da FAPERJ<sup>1</sup> e do CNPq<sup>2</sup>, pretende-se compreender e problematizar desafios empíricos para a implementação desse benefício que se relaciona com o direito fundamental à moradia adequada no Brasil.

O estudo de caso (Yin, 2021) foi escolhido com o método para o desenvolvimento da pesquisa, combinando várias técnicas de coleta de dados, incluindo levantamento bibliográfico sobre o tema, análise de documentos (processos administrativos e judiciais, matérias jornalísticas, relatórios e informes divulgados pelos entes públicos envolvidos, suas páginas *web*, dentre outros), além de entrevistas<sup>3</sup> e observações de campo para levantar e compreender as diversas dificuldades que os pretendentes ao benefício encontram, seja pela via administrativa junto ao Município de Petrópolis, seja pela via judicial.

Contudo, durante a pesquisa, sobretudo por meio do exame dos autos de processos judiciais em curso na Comarca de Petrópolis, observou-se que as dificuldades enfrentadas pelas vítimas da tragédia petropolitana vão muito além da questão do aluguel-social, que é apenas uma das respostas esperadas pelos cidadãos, em um momento posterior ao desastre. Constatou-se que o Poder Judiciário foi chamado a intervir nas políticas públicas de prevenção e resposta à tragédia e, em última análise, de promoção de um meio ambiente equilibrado, restabelecendo as condições de normalidade da vida dos moradores de Petrópolis e adjacências. Essa constatação oportunizou uma reflexão sobre omissões estatais e intervenção judicial que se tornou objeto do presente artigo.

Pretende-se demonstrar, examinado o case Petrópolis-2022 que a fragilidade, ou

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa contemplado no Edital FAPERJ 18/2022 – Programa Jovem Cientista do Nosso Estado 2022 e no Edital FAPERJ Nº 16/2022 – Programa de Apoio Emergencial aos Estudantes de Graduação e Pós-graduação em Instituições de Ensino Superior do Município de Petrópolis que sofreram as consequências das enchentes.

<sup>2</sup> Projeto de pesquisa contemplado com bolsas de iniciação científica no Programa PIBIC/CNPq.

<sup>3</sup> O Projeto de pesquisa “Estudo de Caso: Benefício do Aluguel-Social em Petrópolis após a tragédia climática ocorrida no verão de 2022” foi submetido e obteve parecer favorável do Comitê de Ética no sistema CEP/CONEP, CAAE: 67489723.2.0000.5281.





mesmo a ausência de políticas públicas nessa seara, é entendida como uma omissão dos entes estatais envolvidos que pode ocorrer em um momento anterior ou posterior aos desastres. Também existe pressão de diferentes atores no cenário político e jurídico em relação a tais omissões, a ponto de justificar a intervenção do Poder Judiciário em grau significativo, para determinar prestações positivas capazes de evitar novas tragédias ou trazer a cidade de volta a uma situação de normalidade e segurança.

A discussão é relevante do ponto de vista jurídico por tocar uma interessante vertente do movimento de judicialização das políticas públicas no Brasil, tendo por objeto, desta feita, o direito a um meio ambiente seguro e equilibrado. A aqui denominada “judicialização” (Araújo, Matos & Pereira, 2017, p. 85) implica na transferência do Poder Executivo para o Poder Judiciário da responsabilidade de garantir determinados direitos, no caso, a concretização da proteção ambiental, à qual a Constituição da República de 1988 destinou um capítulo próprio. O objetivo do presente artigo é compreender e problematizar esse fenômeno que se intensifica na mesma proporção das omissões estatais na seara ambiental.

Para essa finalidade o artigo contém, em um primeiro momento, uma descrição de características históricas e ambientais da cidade de Petrópolis que se mostra vulnerável em relação à possibilidade de ocorrência de desastres naturais. Tais características implicam uma previsibilidade que, contudo, não corresponde a políticas públicas eficazes de prevenção. Em seguida, o artigo trata das fragilidades na resposta à tragédia, considerando, especialmente, as dificuldades de implementação do aluguel-social. Por fim, os autos de uma ação civil pública são examinados para evidenciar, neste caso, a intervenção do Judiciário em políticas de preservação do meio ambiente, na prevenção e na resposta a desastres naturais, propondo uma discussão sobre potencialidades e limites de tais intervenções.

## **1 Petrópolis: formação, história e tragédias climáticas**

Em Petrópolis, as crises climáticas parecem constitutivas da relação da cidade com sua caracterização geográfica e historicização urbana. Petrópolis é um município localizado



na Região Metropolitana (Serrana, até o ano de 2023) do estado do Rio de Janeiro, no Brasil, também conhecido como Cidade Imperial. Ocupa uma área de 791,144 km<sup>2</sup> e sua população, no ano de 2022, era de 278.881 habitantes, segundo a apuração do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Além de ser a maior e mais populosa cidade situada na serra fluminense e da Região Geográfica Intermediária de Petrópolis, também detém alguns dos maiores PIB – Produto Interno Bruto - e IDH – Índice de Desenvolvimento Humano - da região (IBGE, 2023). Fundada por iniciativa do Imperador Dom Pedro II (seu nome vem da junção da palavra em latim Petrus (Pedro) com a em grego Pólis (cidade), ficando "Cidade de Pedro"), frequentemente chamada de "Cidade Imperial", por ter sido a rota preferida de Dom Pedro para seus momentos de lazer e repouso. Foi capital estadual temporariamente entre 1894 e 1902, devido à Revolta da Armada.

Petrópolis está localizada na Área de Proteção Ambiental (APA) da Região Serrana, criada em 1982, tendo como bioma predominante a Mata Atlântica, segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade<sup>4</sup>. O intuito da criação desta APA foi a preservação dos remanescentes da Mata Atlântica, o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação do seu conjunto cultural e paisagístico e a melhoria da qualidade de vida na região. Petrópolis é apontada como a cidade mais segura do estado do Rio de Janeiro e a sexta cidade mais segura do Brasil, segundo classificação do IPEA para cidades de médio e grande portes (Fernandes, 2018). O clima ameno, as construções históricas e a vegetação abundante são grandes atrativos turísticos. Além disso, a cidade possui movimentados serviços e comércio, além de produção agropecuária (com destaque para a horti e fruticultura) e indústria (Fernandes, 2018).

Com o passar dos anos e com o desenvolvimento urbano do município, a vegetação nativa foi degradada; teve sua substituição por vegetação secundária e por desmatamento, dando, assim, espaço a ocupações irregulares e desordenadas, o que aumentou a

<sup>4</sup> Informações disponíveis em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-regiao-serrana-de-petropolis>, acesso em 18 nov. 2023.





vulnerabilidade da região (Guerra, Lopes & Santos Filho, 2007). Por estar localizada em uma área com relevo em declínio expressivo, já foi muitas vezes acometida por desastres naturais, como enchentes e deslizamentos – situações que integram o foco deste estudo. Como exemplo, o Rio Quitandinha foi responsável pelo maior histórico de ocorrências de transbordamentos do estado com rápido tempo de resposta às chuvas que ocorrem na área de contribuição da bacia (Carmo *et al.*, 2018). Estudos de riscos ambientais, como os acerca de movimentos gravitacionais de massa e inundações, realizados sob o enfoque geossistêmico, analisam as relações entre elementos que constituem um sistema aberto e as alterações na profusão de matéria e energia, incluídas as alterações no circuito de águas, na sedimentação de nutrientes e detritos (Alves, Manz & Amorim, 2022), o que permite ao poder público delinear perigos ambientais e humanos e estruturar um plano de ação preventivo e outro para o momento da instalação da crise. Em Petrópolis e adjacências, as chuvas intensas provocam maior mobilidade de sedimentos rochosos e águas e romperam a estabilidade do solo, provocando movimentos gravitacionais de massa nas encostas (Alves, Manz & Amorim, 2022).

Um dos fatores que agravam esses processos na cidade se relaciona à ocupação secular de suas encostas, fazendo com que a circulação da água tenha sua energia de dissipação alterada. Assim, a eliminação de vegetação de cobertura de solos rasos também acelera os processos gravitacionais, como ocorre a partir das atividades agropastoris, em especial a pecuária bovina, que aumenta o escoamento superficial, avolumando rapidamente os afluentes que deságuam no rio principal (WECKMÜLLER; VICENS, 2013). O pisoteio do solo pelo gado, em áreas mais rurais do Município, causa compactação e diminui o escoamento das águas de chuva por infiltração, o que aumenta a vazão na superfície causando inundações e enxurradas. (ALVES, 2022). A degradação da mata ciliar provoca assoreamento dos rios, tornando-os mais rasos, o que amplia as possibilidades de inundação.

A área urbana de Petrópolis é descentralizada e seus distritos possuem centros comerciais, áreas residenciais e órgãos públicos. No caso de ocorrências climáticas



severas, a população fica exposta a perdas materiais e, muitas vezes, de vida, em razão de sua localidade. A infraestrutura pública que poderia dar suporte à população durante os episódios de movimentos gravitacionais e inundações se situa nas áreas suscetíveis, o que dificulta a atuação nesse sentido. Isso ocorre, por exemplo, no Bairro Quitandinha.

Na paisagem, é possível identificar marcas de inundações e desabamentos anteriores e, muitas delas ainda não estão restabelecidas devido à devastação de 2011, que atingiu Petrópolis e outras cidades da região serrana do estado do Rio de Janeiro como, Teresópolis, São José do Rio Pedro e Nova Friburgo, quando mais de 3.000 deslizamentos resultaram na morte de milhares de pessoas e causaram graves prejuízos à infraestrutura urbana e rural da região. A soma entre a probabilidade desses eventos e a crescente ocupação urbana, geralmente desordenada, expõe a cidade a esses riscos de grande destruição. Para a classificação de ocorrências desse tipo como desastre natural, é necessário que a população e o meio ambiente sejam impactados pelas ações destrutivas da natureza, ou seja, entender esses eventos demanda análise das interações entre as inundações, deslizamentos, desabamentos e a vulnerabilidade da sociedade a eles exposta, de modo que um episódio seja capaz de atingir diretamente a organização urbana e a vida das pessoas (Licco, 2013). Esses elementos estão presentes no caso aqui explorado.

As chuvas que ocorreram no município, nos meses de fevereiro e março de 2022, excederam as previsões e marcaram de 250mm a mais de 530mm no índice pluviométrico durante o período, ocasionando o que se tem considerado uma das maiores tragédias registradas na história da cidade (Batista & Leite, 2022). De acordo com informações prestadas pela equipe técnica e científica da Polícia Civil, que desenvolveu operações em resposta à ocorrência, as inundações, os desabamentos e os deslizamentos de terra tiveram como resultado o registro de 233 óbitos, sendo 138 mulheres e 95 homens, dentre os quais, 44 tinham idade inferior a 18 anos (Héber, 2022). Meses depois, ainda havia pelo menos dez vias totalmente interditadas e em outras dez estava autorizado o trânsito em apenas meia pista para moradores ou apenas para veículos leves. A imprensa noticiou terem sido recolhidas, em aproximadamente 4 meses, mais de 240 mil toneladas de detritos das ruas



da cidade (Punkte, Brasil & Alpaca, 2022). Nas áreas atingidas, como o Morro da Oficina e Chácara Flora, os entulhos gerados pelos deslizamentos ainda se amontoavam três meses depois, deixando à mostra os objetos e as memórias perdidos pelas famílias. A Defesa Civil efetuou mais de 5,9 mil interdições após as chuvas de fevereiro e março de 2022 e realizou amplo trabalho de sensibilização para que as pessoas não retornassem às áreas de risco, especialmente no Morro da Oficina, situado no Bairro Alto da Serra, um dos mais atingidos.

Esse se tornou o desastre ambiental mais fatal na história do município, superando as 87 mortes de 1979 e se aproximando do ocorrido em 1988, quando houve 171 mortes, conforme o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (Batista & Leite, 2022). Centenas de famílias residentes em áreas de risco ficaram desalojadas e os poderes públicos locais, ainda hoje, têm muito o que fazer quanto à reparação dos danos. A exemplo das ações necessárias para o acolhimento e apoio às vítimas, o estado do Rio de Janeiro, em conjunto com o Município de Petrópolis, concederam aluguel social às famílias desalojadas. Esta é uma das necessidades populares que persistiam até o mês de novembro de 2023, quando da submissão deste artigo, indicando que a normalidade ainda não foi recuperada na cidade.

## **2 Uma vulnerabilidade agravada pela fragilidade das políticas públicas de prevenção a desastres**

A tragédia de 2022 ultrapassa a perda de vidas, considerando-se que a desordem ainda abarca centenas de desabrigados e mantém a cidade em situação delicada, passados um ano e oito meses (março/22 a novembro/23) da sua ocorrência. Segundo o cientista e pesquisador do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), José Marengo Orsini, apesar de ter sido causada pelo excesso de chuvas, a tragédia foi facilitada por um “problema de vulnerabilidade”. No artigo intitulado “Desastres mortais no sudeste da América do Sul: enchentes e deslizamentos de terra em fevereiro de 2022 em Petrópolis, Rio de Janeiro”, Orsini pondera que a população que habita as áreas de morros próximos a rios é a mais afetada (Orsini, 2022, p. 21). Em entrevista à imprensa (Lopes, 2022), o cientista deixa claro que, no seu entendimento, o maior número de mortes



em 2022 não teve como causa principal o aumento dos temporais, mas sim o crescimento da cidade. Segundo o pesquisador, no Brasil, os desastres que matam mais pessoas são enchentes e deslizamentos e as tragédias são amplificadas pela falta do que chama de “cultura do desastre”, que consiste no preparo das autoridades e da população para lidar com situações do tipo, como demarcação e planos de contingência na região (Lopes, 2022).

A partir dessa análise, é possível identificar diversas medidas de proteção, dentre as quais estão a emissão de advertências para temporais, a manutenção de espaços de segurança para que pessoas se abriguem das chuvas e a construção de casas apartadas de rios e córregos. Nesse sentido, é possível pensar em trabalhar antes para evitar ou minorar as consequências de tragédias como esta que, como já demonstrado linhas acima, são previsíveis e até mesmo esperadas na cidade, buscando-se evitar, assim, a vulnerabilidade para a cidade e para seus moradores.

Vissirini *et al* (2023, p. 11), citando o Intergovernmental Panel on Climate Change<sup>5</sup> - IPCC- 2012, explicam que a vulnerabilidade é definida como “a propensão ou predisposição para ser adversamente afetado”, englobando uma variedade de conceitos e elementos, incluindo a sensibilidade ou a suscetibilidade a danos e a falta de capacidade de lidar e se adaptar. A interpretação mais recente do IPCC para a vulnerabilidade, ainda segundo os mesmos autores (VISSIRINI *et al*, 2023, p. 11), reconhece apenas duas dimensões centrais da vulnerabilidade: a sensibilidade e a capacidade de enfrentamento (adaptativa). A sensibilidade pode ser definida como “o grau em que um sistema é afetado, de forma adversa ou benéfica, por estímulos relacionados ao clima”. Já a capacidade de enfrentamento, que é relevante neste artigo, pode ser compreendida como “a capacidade das pessoas, organizações e sistemas, usando habilidades, recursos e oportunidades disponíveis, de abordar, gerenciar e superar condições adversas”. Na esteira desse raciocínio, conclui-se que a capacidade dos poderes públicos de reagirem ao cenário de

---

<sup>5</sup> O Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, mais conhecido pelo [acrônimo IPCC](#) (da sua denominação em inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*) é uma organização científico-política criada em 1988 no âmbito das [Nações Unidas \(ONU\)](#) pela iniciativa do [Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente \(PNUMA\)](#) e da [Organização Meteorológica Mundial \(OMM\)](#).





mudanças climáticas tem relação direta com uma maior ou menor vulnerabilidade de uma população diante das tragédias ocasionadas pelas mudanças climáticas.

O Município de Petrópolis informa em sua página online que investe em várias medidas destinadas a evitar e a fazer frente a desastres naturais. Por exemplo, em 09 de outubro de 2023, noticiou que a equipe da Defesa Civil de Petrópolis participava, à época, da construção do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Segundo o Prefeito o plano teria por objetivo “construir uma cidade mais resiliente” e que o Município é “instrumento de estudo para contribuir com ações efetivas de redução de desastres em todo o país” (MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, 2023). Também informa que estão em curso: a elaboração do Plano de Contingência para enfrentamento às chuvas do verão 2024; as capacitações do Protocolo de Inundação realizados com os lojistas do Centro Histórico e taxistas da cidade e o Mapeamento Participativo para construção de rotas de fuga em comunidades com risco de escorregamentos em Petrópolis (Município de Petrópolis, 2023). Apesar de representar um avanço, a amplitude e a efetividade de tais iniciativas para enfrentar, de modo integral, o problema não foram avaliadas e nem debatidas de forma satisfatória, tratando-se, por conseguinte, de uma questão que merece bastante atenção e cuidado.

No caso das chuvas, alagamentos e deslizamentos, há fatores mistos: os naturais, quando a água se precipita no céu e cai sobre a terra; os alagamentos e deslizamentos quando há a combinação entre um alto volume de chuva com a omissão humana em relação ao planejamento urbano, isto é, saneamento básico e moradia (que se dá em encostas e lugares vulneráveis) dignas para a população crescente (Guerra, Lopes & Santos Filho, 2007).

Assim, o desmatamento e o empobrecimento do solo favorecem sua vulnerabilidade, tornando-o impróprio para habitação. Em suma, o problema decorre da falta de planejamento urbano somado às características geográficas e geomorfológicas que tornam as encostas suscetíveis a movimentos de massa (Guerra, Lopes & Santos Filho, 2007). Seis meses após a tragédia em Petrópolis, a imprensa noticiou que famílias retornavam para áreas de risco e obras de contenção ainda não haviam sido realizadas, tais como muros de



contenção, no Morro da Oficina, dentre outros. As áreas centrais e turísticas foram reabertas e limpas, o comércio retornou juntamente com as obras de recuperação. Contudo, as áreas mais afetadas, principalmente nas encostas, não teriam sido alvo de visível empenho do poder público para solução dos problemas causados pelas tempestades. Moradores ouvidos para esta pesquisa reclamaram que não tiveram acesso ao aluguel social e voltaram para suas casas, mesmo correndo o risco de sucumbirem a novos deslizamentos. Com isso, as necessidades dos moradores vitimados se estendem no tempo sem resolução efetiva, o que faz com que os locais de risco sejam reocupados, mesmo sendo previsível, pelas razões já apontadas, a incidência de novos desastres. E é nesse contexto que se insere a busca dos munícipes afetados pelo recebimento do benefício do aluguel social e outras medidas destinadas a assegurar moradia digna e segura, assuntos que trataremos nos itens seguintes.

### 3 O problema do aluguel social

O direito à moradia digna, previsto no art. 6º da Constituição da República Federativa de 1988, assegura, em breve síntese, que é direito de todo indivíduo possuir um lugar para residir, seja sozinho ou com sua família. Por se tratar de norma constitucional programática<sup>6</sup>, necessita de regulamentação infraconstitucional para sua implementação, ou seja, é necessário que o Estado promova políticas públicas para a fomentação do direito à moradia garantido para todos pelo legislador constituinte. Nesse contexto, embora tenha natureza provisória e não tenha por proposta resolver em definitivo o problema da moradia em uma cidade, trata-se de uma política pública importante no caso de tragédias como a que ocorreu em Petrópolis.

Segundo Ramos e Pereira (2021, p. 3), a maioria dos desastres naturais causam problemas diretamente conectados a colapsos de habitação e, por isso, abrigos temporários precisam ser fornecidos às vítimas. Os mesmos autores (Ramos & Pereira, 2021, p. 3)

---

<sup>6</sup> J. H. Meirelles Teixeira, *Curso de direito constitucional*, 1991, p. 317 e s. Definiu norma constitucional programática como sendo aquela que versa sobre matéria eminentemente *ético-social*, constituem verdadeiramente, programas de ação social, assinalados ao legislador ordinário.



explicam que o problema vem sendo discutido por entidades públicas e privadas em vários países, sob múltiplas perspectivas, em busca de alternativas para mitigar os impactos habitacionais pós-desastres. Postulam, ainda, que até mesmo a utilização de contêineres marítimos adaptados pode ser uma opção. No caso da tragédia ocorrida em Petrópolis, as vítimas permaneceram acolhidas por alguns dias em abrigos coletivos improvisados em igrejas e escolas públicas e, depois, à míngua de outras políticas públicas equivalentes, passaram a reivindicar o pagamento do aluguel social. Logo, a forma como esse benefício é operado pelos entes públicos competentes pode ser um bom indicativo do grau de preparação na resposta à tragédia.

Trata-se de um benefício fornecido pelo Poder Público, com previsão na Lei Federal 8.742 de 1993 e no Decreto Federal 6.307 de 2007<sup>7</sup>. Consiste na entrega de uma dotação mensal temporária ao beneficiário para que possa alugar um imóvel na cidade ou redondezas. O fato de se tratar de uma disposição legal bastante ampla, portanto dependente de regulamentação, parece ser um primeiro fator a gerar dificuldades no momento da implementação do aluguel social, que sequer é mencionado expressamente na lei acima referida. A matéria é tratada com um pouco mais de detalhamento no Decreto Federal 6.307 e nas normas estaduais e municipais, vinculado às leis orçamentárias anuais desses entes federativos.

O art. 1º do Decreto Federal 6.307 define o que são os benefícios eventuais, conceituando-os como “provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”. Percebe-se que o dispositivo apresenta caráter ampliado, dispondo sobre a matéria de forma aberta, a fim de alcançar famílias em situação de vulnerabilidade. O aluguel social, contudo, restringe-se a determinado grupo, podendo encaixar-se melhor às

---

<sup>7</sup> Seguindo a literalidade da primeira lei mencionada, o benefício ora em comento está abrangido pelo art. 22, *in verbis*: Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. § 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.



situações de calamidade pública. Neste sentido, destaca-se o Decreto Estadual do Rio de Janeiro nr. 42.406/2010 que instituiu o programa denominado “Morar Seguro”<sup>8</sup>. Dois anos após a promulgação desse Decreto, a Secretaria de Assistência Social e Direito Humanos editou a Resolução 422 de 27 de abril de 2012, em que se destaca o §5º do art. 6º, o qual limita em cinco salários-mínimos a renda familiar máxima para fazer jus ao benefício<sup>9</sup>.

Importante notar que em nenhum momento a resolução prevê distinção de valores para residentes em Municípios distintos, optando a Secretaria por unificar o valor a ser pago a todos os domiciliados fluminenses. A pesquisa vem apontando que isso pode causar dificuldades práticas porque, eventualmente, o valor pode não ser suficiente para a efetiva locação de imóveis em determinados municípios. Ato contínuo, um ano após a edição da referida Resolução, o ente Estadual regulamentou o procedimento para concessão do benefício do Aluguel Social (Decreto Estadual 44.052/2013). Aqui cabe uma ressalva importante: malgrado a Lei Federal 8.742/93 tenha conceituado qualquer prestação em forma de benefício de forma ampla, isto é, não apenas abrangendo situações de calamidade pública, o Estado do Rio de Janeiro restringiu a adesão ao Aluguel Social às famílias que foram atingidas por tragédias climáticas e perderam suas casas ou às tiveram interditadas, conforme disposto no §3º do art. 2º do decreto mencionado. Dando, assim, uma abrangência menor a essa política do que a própria Lei pareceu almejar<sup>10</sup>. Parece existir, portanto, uma fragilidade normativa em torno desse benefício que acaba trazendo repercussões para quem, em uma situação concreta, se candidata ao seu recebimento pelas vias administrativas ou judiciais.

---

<sup>8</sup> Art. 8º - Nos casos previstos no art. 5º, enquanto não estiverem disponíveis as unidades habitacionais para reassentamento da população residente em áreas de risco, o Estado providenciará, diretamente ou através do Município, o acolhimento das famílias removidas em abrigo, ou pagará, através da SEASDH (Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos), o valor de até R\$ 500,00 (quinhentos reais) por mês a título de aluguel social. A remissão feita ao art. 5º do mesmo Decreto deve-se ao fato que este aponta as moradias que devem ser interditadas, ficando a cargo da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil a fiscalização e interdição, no que se segue: “Art. 5º - Fica a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil autorizada a realizar a interdição e a desocupação compulsória de imóveis situados nas áreas classificadas pela Comissão gestora do programa como vermelha.”

<sup>9</sup>Art. 6º [...] § 5º - Para a concessão do Aluguel Social, pela SEASDH, a renda familiar total não pode ultrapassar o valor correspondente a 5 (cinco) salários-mínimos, devendo tal condição ser devidamente comprovada ao Município no momento do cadastro preliminar de que trata esse art. 6º.

<sup>10</sup>Art. 2º [...] § 3º Nos casos decorrentes de calamidade pública ou de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, o Aluguel Social poderá ser concedido à família afetada, mediante laudo de interdição ou de destruição total do imóvel emitido pela Defesa Civil Municipal.



Outra dúvida recorrente diz respeito às exigências documentais a serem atendidas pelos candidatos ao benefício. Segundo as normativas vigentes, o laudo emitido pela Defesa Civil – registro de ocorrência – atestando a interdição do imóvel é o documento mais importante para a concessão do benefício do aluguel social. Porém, conforme relatado por moradores de Petrópolis em incursões empíricas realizadas durante a pesquisa, mesmo depois de obtido tal documento, o benefício lhes foi negado sem qualquer justificativa. Foram também recorrentes as reclamações quanto à demora para comparecimento dos peritos ao imóvel, a fim de averiguar as suas condições e eventual interdição. Alguns interlocutores relataram um lapso temporal de mais de um mês entre a visita ao imóvel, feita pela Defesa Civil, e a emissão do registro de ocorrência. Isso pode ser em parte explicado, no caso das chuvas de Petrópolis de 2022, pelas dimensões da tragédia, mas evidencia outro ponto de vulnerabilidade dos candidatos ao aluguel social que permanecem reféns das deficiências estruturais do aparato estatal.

O ponto acima controvertido acarretou uma série de entraves, visto que o laudo é indispensável para a concessão ou não do referido benefício. Desta forma, houve uma lacuna nas normas estaduais ao não fixarem prazo limite para a elaboração do laudo pelos agentes da Defesa Civil, deixando os interessados sujeitos a critérios menos objetivos desse órgão e às suas evidentes limitações estruturais. Em 18 de fevereiro de 2022, foi baixado o Decreto Estadual nº 47.962/2022 que determinou a inclusão das vítimas da tragédia no programa do aluguel social, observando-se os critérios e prazos previstos no Decreto Estadual nº 42.406/2010. De maneira inédita, frente à urgente necessidade dos atingidos pelas chuvas, este decreto destacou em seu art. 2º a possibilidade da inclusão no programa por simples declaração do interessado e a possibilidade de anexar o laudo em um prazo de até 60 dias.

Contudo, tal comando não foi plenamente observado porque, embora os solicitantes pudessem de fato requerer o benefício sem a apresentação do registro de ocorrência, o aluguel social lhes era negado antes mesmo do término do prazo de 60 dias. Em um primeiro momento, o benefício foi fixado no patamar de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por



terem sido adotados os mesmos critérios constantes do Decreto Estadual nº 42.406/2010. Entretanto, sobretudo no 1º Distrito de Petrópolis, o valor dos aluguéis foi altamente inflacionado<sup>11</sup> devido à tragédia, e moradores do bairro Alto da Serra, por exemplo, não encontravam imóveis para alugar pelo valor ofertado pelos entes municipal e estadual. Dessa forma, e mediante pressão popular, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 47.995/2022 que majorou o valor do benefício do aluguel social, em caráter excepcional, acrescentando-se R\$ 300,00 (trezentos reais), perfazendo o valor total de R\$ 800,00 (oitocentos reais) a ser pago pelo Estado do Rio de Janeiro e R\$ 200,00 (duzentos reais) pelo Município de Petrópolis, totalizando R\$ 1.000,00 (mil reais). Importante ressaltar que em fevereiro de 2022 o salário-mínimo nacional montava R\$1.212,00.

Também parece ter se tornado um obstáculo inusitado a notícia, espalhada de forma oficiosa, de boca em boca e na imprensa local, de que haveria inadimplência ou atraso do ente municipal no pagamento do benefício do aluguel-social. A título de exemplo foram encontradas matérias jornalísticas sobre o assunto publicadas em 2017<sup>12</sup>, 2019<sup>13</sup> e 2022<sup>14</sup>. Alguns proprietários/locadores resguardavam-se na sua liberdade de não celebrar contratos de locação, pois o Estado possuiria, segundo alguns de nossos interlocutores, a fama de “mau pagador”: outra fragilidade constatada nessa política pública.

De alguns dos nossos interlocutores ouvimos uma explicação interessante que ajuda a compreender algumas das dificuldades vivenciadas pelos candidatos ao aluguel social naquele momento, em Petrópolis. Ocorreu que, durante o período da pandemia, o Município de Petrópolis tornou-se um refúgio para pessoas que moravam no Rio de Janeiro e estavam vivendo uma nova realidade de quarentena, ao perceberem a possibilidade de se deslocarem para a cidade em busca de um clima ameno e, supostamente, com mais

<sup>11</sup> Matéria a respeito, dentre outras questões, da dificuldade de se achar imóveis por valores comuns na região e a constante necessidade de apresentação de caução, uma vez informado que o pagamento seria mediante o adquirido em aluguel social. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/03/pepolis-segue-sem-casa-sem-aluguel-e-sem-perspectiva-um-mes-apos-tragedia.shtml>>.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2016/11/familias-se-manifestam-em-pepolis-rj-contra-atraso-do-aluguel-social.html>.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/locadora-de-imovel-reclama-de-atraso-de-aluguel-social-170340>.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://portalgiro.com/beneficiaria-do-aluguel-social-tem-pagamento-atrasado-por-problemas-no-cpf/>.





segurança do que na capital do estado. Nesse cenário, tornou-se notória a busca dos cariocas pela região serrana, o que aqueceu o mercado imobiliário, em todos os padrões de moradia, durante o período pandêmico<sup>15</sup>. Logo, havia pequena oferta de imóveis e os aluguéis tornaram-se mais altos e, não raro, inacessíveis para as vítimas da tragédia, mesmo que o pagamento do aluguel social lhes fosse deferido. Isso gerou, em alguns casos, a necessidade de buscar imóveis para serem alugados em cidades próximas.

O Município de Petrópolis disponibiliza em sua página *web*<sup>16</sup> uma série de informações e relatórios acerca das formas de obtenção do benefício e os pagamentos realizados a esse título, buscando atender o dever de transparência. Não obstante, diante das inúmeras inconsistências apresentadas e dúvidas a respeito do benefício, algumas delas relatadas neste *paper*, há uma insatisfação de parte das vítimas dessa tragédia, as quais vêm formando grupos e realizando eventos a fim de pressionar o Poder Público para que os seus direitos sejam assegurados. Como parte do trabalho de campo, houve a oportunidade de acompanhar uma manifestação organizada pela Associação dos Moradores do Aluguel Social de Petrópolis, que ocorreu no dia 28 de julho de 2023, na Praça da Inconfidência, no Centro da cidade. O organizador, ouvido em entrevista aberta, explicou que a intenção do evento era colocar em evidência os diversos problemas vivenciados pelos beneficiários do aluguel social em Petrópolis, destacando, inclusive, que a associação integra não apenas as vítimas dessa tragédia, mas outros beneficiários do aluguel social em função de tragédias anteriores. Como já demonstrado, dadas as suas condições geográficas e climáticas, Petrópolis apresenta recorrência em tais acontecimentos.

Dentre outros aspectos, questionou-se a forma do pagamento do aluguel social no município, mencionando que, em meados de 2023, havia três espécies de pagamentos, classificados pelo valor. A diferença, segundo apurado, seria motivada por serem tragédias

---

<sup>15</sup>Disponível em:

<<https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/mercado-imobiliario-em-petropolis-continua-aquecido-191307>>.

<sup>16</sup> <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/programas/aluguel-social>



(fatos geradores) diferentes, com a concessão dos benefícios em momentos díspares. Contudo, argumentando com base no princípio da isonomia, o entrevistado reivindicava a necessidade de equiparação do aluguel social para o valor unificado de R\$ 1.000,00. Também de acordo com o entrevistado, os aluguéis no município estão superfaturados e seria uma injustiça com as famílias que recebem uma menor quantia, e que não conseguem moradias dignas com os valores mais baixos. Essa conjugação de dados bibliográficos e empíricos dá conta das limitações, fragilidades e incompletudes das políticas públicas de prevenção e, no caso do aluguel social, de enfrentamento às consequências da tragédia, o que acaba levando com certa frequência, à judicialização dessas políticas. Isso será objeto da seção a seguir.

#### **4 A judicialização dos desastres naturais em Petrópolis: uma consequência inesperada da tragédia**

Os fatos descritos neste artigo justificaram a propositura de diversificadas ações judiciais de índole coletiva e/ou individual, nas quais diversas pretensões foram veiculadas, incluindo obrigações de pagar, de fazer e de não fazer. Como exemplo de demandas coletivas estão as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para compelir o Estado do Rio e o Município de Petrópolis a uma série de providências, seja de caráter preventivo (preparar e colocar em prática um plano de contingência e treinar pessoal da Defesa Civil, por exemplo) seja para fazer frente às necessidades dos munícipes vitimados nos desastres já ocorridos (pela realocação de moradias, pagamento de aluguel social, dentre outros). Pelo menos vinte e seis ações civis públicas foram ajuizadas em Petrópolis na esteira da tragédia de 2022. Já como exemplo de demandas individuais, podem ser referidas as ações de número indeterminado em que munícipes requerem indenização pecuniária pelos imóveis que foram obrigados a desocupar, ou por perdas materiais diversas, ou mesmo para reivindicar o pagamento do aluguel-social em casos de não atendimento do pedido administrativo, dentre outras correlatas. Observa-se, assim, um movimento de judicialização das medidas de enfrentamento e resposta aos desastres naturais, uma vertente da judicialização das



políticas públicas.

#### 4.1 Notas sobre a judicialização de políticas públicas

A judicialização aqui abordada é fenômeno já bastante conhecido no Brasil. Corresponde à intervenção dos juízes nas escolhas que deveriam ser feitas pelos demais poderes, sobretudo o Poder Executivo (Asensi & Pinheiro, 2016). Na seara do meio ambiente, o tema já foi objeto de investigações científicas e publicações, em variadas perspectivas. Pensando no tema do meio ambiente, Pitassi e Ferreira (2019) debruçaram-se sobre a atuação do Poder Judiciário na concreção das políticas públicas de saneamento básico. A proposta dos autores foi analisar as decisões judiciais proferidas em Segunda Instância pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) no julgamento dos recursos relativos ao tema do saneamento básico, um dos grandes problemas locais, fixando-se como termo inicial o advento da Lei nº 11.445/2007. A imposição de medidas de saneamento básico no estado do Rio é uma realidade, segundo os autores, aguçando-se a necessidade de investigar o papel que o Judiciário até mesmo na formulação e execução das políticas de saneamento desse estado, para suprir a inércia dos demais poderes.

Já Araújo, Matos e Pereira (2017), olhando o fenômeno no estado do Ceará, explicam que, após a edição da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu capítulo próprio para tratar das questões ambientais, os temas relacionados ao direito ambiental têm recebido cada vez mais atenção dos legisladores pátrios como também dos tribunais. Os autores identificaram a transferência do Poder Executivo para o Poder Judiciário da responsabilidade de garantir a concretização da proteção ambiental.

Interessante vertente da judicialização é explorada por Asensi e Pinheiro (2017) quando descrevem a experiência dos diálogos institucionais no Município de Lages, Santa Catarina, estabelecidos para a efetivação de direitos sociais, observando as possibilidades reais do Município. Eles explicam que, em alguma medida, no Brasil, foi constituído um modo de sociabilidade em que a centralidade do Estado influenciou decisivamente a forma como os atores sociais concebem seu direito e o reivindicam. Segundo os autores, isso pode explicar a forte judicialização dos direitos, de um lado, e a crescente participação



social em espaços institucionais estatais, de outro. A centralidade do Estado no Brasil foi fundamental para a constituição de uma cultura política de reivindicação de direitos pelas vias formais estatais, criando uma verdadeira advocacia de postulação dos direitos sociais (Asensi & Pinheiro, 2016).

Pesquisa quali-quantitativa desenvolvida por esses autores (Asensi & Pinheiro, 2016) com recursos do Conselho Nacional de Justiça, identificou um interessante arranjo em Lages-SC, em que a intervenção do judiciário em políticas de saúde deu-se por meio da criação de convênios intermunicipais e busca de soluções consensuais tendo como importantes protagonistas os magistrados locais. Essa construção de diálogos e consensos seria uma forma de evitar intromissões mais agudas dos juízes na administração da saúde, de modo a atender aos reclamos da população na efetivação desse direito sem extrapolar os limites possíveis de atuação do Poder Executivo, segundo o que se convencionou chamar de reserva do possível, no sentido de que a atuação desse poder está limitada pelas disponibilidades orçamentárias.

Finalmente, Maciel e Koerner (2007) enfatizam o aspecto negativo da judicialização, ponderando que judicializar a política é sobrepujar a separação dos poderes do Estado, possibilitando um maior intervencionismo por parte dos magistrados em espaços políticos, através de uma incisiva atuação na produção e realização de políticas públicas. Tudo para alcançar os valores e garantias assegurados pela Constituição, sendo irrelevantes, nesse sentido, argumentos como a escassez de recursos para efetivar todos os direitos sociais. De modo que tal intervenção deve ser a exceção, e não a regra, aplicável em casos de flagrante omissão do Poder Público e grave violação ou ameaça a direitos fundamentais.

#### **4.2 Aspectos da judicialização do desastre em Petrópolis – análise de um processo**

Diferentes aspectos da produção teórica acerca do tema da judicialização estão presentes no Município de Petrópolis, onde o desastre de 2022 encontra-se, em boa parte, judicializado. Trata-se de ações em trâmite na 4ª Vara Cível da Comarca de Petrópolis, juízo competente para processar e julgar as ações de matéria fazendária nessa comarca, quando estão envolvidos o Município e o Estado do Rio de Janeiro. Já as ações que envolvem a



União Federal (uma opção possível para o autor da ação, em certas demandas) tramitam nas duas Varas Federais sediadas em Petrópolis, vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Como um argumento recorrente nessas ações, encontra-se a alegação de que o Poder Público (leia-se, sobretudo, estado e município) são historicamente omissos em relação à prevenção e/ou enfrentamento das consequências de desastres naturais. Sobretudo no que tange a prevenção, já foi demonstrada a expectativa real de desastres climáticos recorrentes em Petrópolis, o que não tem sido suficiente para estimular um planejamento antecipado e execução prévia de políticas públicas consistentes. Em um trecho de uma das ações civis públicas examinadas lê-se de forma bastante contundente a indicação das omissões dos poderes políticos<sup>17</sup>.

Com efeito, no exame dos processos inseridos no contexto desse gravíssimo desastre natural e seus desdobramentos, as ações de índole coletiva podem representar o anseio de diferentes agentes, tais como os Promotores e Defensores Públicos, em protagonizarem a implementação de mudanças e melhorias para as condições de vida na cidade. Maciel e Koerner (2007) destacam que a judicialização da política expõe as

---

<sup>17</sup>A questão versada nesta petição, bem de ver, ainda pode ser analisada sob o prisma da responsabilidade civil oriunda de dano ambiental, uma vez que tanto o meio ambiente urbano (ausência de obras de contenção, drenagem ou estabilização de encostas; existência de construções em locais impróprios à urbanização) como o ambiente natural (as encostas são tidas pelo Código Florestal como áreas de preservação permanente; e a ausência de saneamento básico foram e continuam sendo afetados negativamente pela conduta omissiva do réu. Como cediço, a Constituição Federal, em seu art. 225, considera o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo, impondo primeiramente ao Poder Público, e depois à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (direito intergeracional). Já no que toca à competência material de tutela do meio ambiente, o art. 23, inciso VI, da CRFB/88, atribui aos entes da federação a importante incumbência de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”. Nunca é demais repisar que a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) consagra que a responsabilidade civil proveniente de dano ambiental é objetiva e solidária, estando o agente poluidor imbuído da reparação integral do ambiente lesado. Na situação fática que se baseia a demanda em tela, o réu se enquadra no conceito de poluidor indireto, uma vez que ciente da ilegalidade cometida (ocupação em área de risco), e atribuído constitucionalmente da missão de defender e ordenar o solo urbano, bem como de proteger o meio ambiente (artigos, 23, inciso VI, 30, inciso VIII e 182, da CRFB/88), não praticou qualquer ato administrativo dotado de efetividade mínima para sanar o grave dano ambiental ou impedir a consumação de riscos ainda mais graves. Ressalta-se oportunamente que, além do dano ambiental perpetrado ser de óbvia ciência dos Administradores Públicos, a existência de área de risco foi atestada por laudo técnico elaborado pelo DRM. Alegar desconhecimento desta situação, seria absurda leviandade. É mais comum do que seria razoável, nas diferentes esferas federativas do Brasil, reiterada postura omissiva do Poder Público, quedando-se inerte quanto às suas competências legais e constitucionais, em especial aquelas relativas à implantação de políticas públicas ambientais e urbanísticas. Importante salientar que a omissão estatal viola flagrantemente os preceitos e princípios contidos na Constituição Federal, uma vez que impede, por ausência ou insuficiência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos seus postulados. Assim, diante deste quadro, de inadimplemento pela Administração Pública de suas obrigações constitucionalmente previstas, cabe ao Poder Judiciário determinar o cumprimento dos comandos normativos legais e constitucionais aplicáveis. (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Autos de nr. 0807610-83.2022.8.19.0042, Ação Civil Pública ajuizada em face do Município de Petrópolis e o Estado do Rio de Janeiro).





concepções e as escolhas políticas dos magistrados, particularidade derivada do poder dos tribunais, e que tal fenômeno abarca não somente os juízes, mas também outros órgãos do Poder Judiciário, como o Ministério Público.

Como proposto ao início, para pensar sobre esse movimento de judicialização, será feito o exame de uma das ações civis públicas em trâmite. A ACP escolhida é aquela ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Petrópolis e o Estado do Rio de Janeiro, que tramita na 4ª Vara Cível de Petrópolis, nos autos de nr. [0807610-83.2022.8.19.0042](#). A ação foi escolhida por ser relativamente recente e, não obstante, já existir decisão liminar proferida em primeira instância, confirmada em parte em segunda instância, na Décima Quinta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Ademais a ação veicula pleitos variados que se destinam à prevenção de novas tragédias e ao atendimento aos munícipes já vitimados, como a sua realocação e o pagamento do aluguel social. Assim, o case escolhido para ser examinado é ilustrativo da problemática enfocada neste artigo, porquanto reflete não apenas a possibilidade, mas o ímpeto de judicialização de políticas públicas no campo aqui considerado, permitindo explorar suas potencialidades e limites.

A ação em foco faz parte de um conjunto de 26 ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Rio de Janeiro em face do Município de Petrópolis e do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2022 e 2023. Ela resultou do Inquérito Civil 05/2022-P-MA, oriundo da Promotoria de Justiça e Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e da Ordem Urbanística de Petrópolis. A ação foi ajuizada em 29 de setembro de 2022, portanto, seis meses depois da tragédia<sup>18</sup>. Nela há uma explicação sobre o potencial risco a que está sujeita a população, além de conter uma memória descritiva dos desastres naturais que se abateram sobre a cidade nas últimas décadas, dando a compreender que é previsível e até

---

<sup>18</sup> A título ilustrativo, saiba-se que foi atribuído à causa o valor de R\$1.000.000,00. Junto da inicial foram incluídas centenas de páginas de anexos, dentre eles fotografias, laudos técnicos e relatórios da Defesa Civil. De forma sintética, a petição inicial encontra-se redigida em 38 laudas contendo a qualificação das partes; um pré-questionamento da matéria federal e constitucional abordadas; a informação de desinteresse na designação de audiência de conciliação; a descrição dos fatos ricamente ilustrada com fotos e identificação georeferenciada dos locais afetados e que demandam intervenção do Poder Público e a indicação da intervenção a ser feita em cada caso.





esperada a ocorrência de novos desastres para o futuro. Na sequência, constam os argumentos utilizados pelo MP para fundamentar os seus pedidos, a saber: direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; dever dos entes públicos de promover a preservação do meio ambiente e a ordem urbana; a responsabilidade civil objetiva dos entes estatais pelos danos causados; e o argumento de que os entes demandados estariam sendo omissos ao deixarem de implementar as medidas reclamadas pela grave situação do município<sup>19</sup>.

A inicial contém oito pedidos liminares, dentre eles de demolição de casas em locais perigosos, realização de trabalhos de contenção em pontos específicos, trabalhos de limpeza, drenagem e contenção de encostas, bem como de desassoreamento de uma mina de água, dentre outros, com a fixação de prazo para essas medidas sob pena de multa para a hipótese de descumprimento do preceito. Um dos pedidos que chamou a atenção foi o de remoção e realocação de moradores instalados em locais de risco para outros locais, mediante o pagamento de aluguel-social, medida esta pleiteada, pelo contexto da peça, de forma liminar e, portanto, provisória. Esse aspecto contribui para evidenciar a dificuldade de alguns munícipes em conseguirem esse benefício, obrigando-os a permanecerem nos locais de risco, aspecto já explorado anteriormente neste trabalho.

Como pedidos principais, o MP requereu: a citação dos réus; a confirmação dos pedidos de tutela, de urgência ou evidência, passando a integrar o pedido principal; a condenação solidária dos réus para promoverem a recuperação de áreas degradadas, mediante projeto a ser aprovado pelo órgão ambiental competente; a condenação dos réus a promoverem o reassentamento ou a realocação definitiva de moradores, que ainda estiverem em área de risco alto ou muito alto, mesmo após as intervenções estruturantes

---

<sup>19</sup> Neste ponto, destaque-se o seguinte trecho: **“Como visto anteriormente, tanto a tutela do meio ambiente como apolítica de desenvolvimento urbano, encontram matriz constitucional, sendo dever do Poder Público, em geral, assegurar a proteção do meio ambiente urbano, assim como o bem-estar, a segurança e a vida da população. Diante dessa realidade jurídica e social, não resta alternativa à sociedade, nesta lide representada pelo Ministério Público, senão pleitear do Poder Judiciário as providências que deveriam ter sido adotadas de ofício, espontaneamente, pelo Poder Executivo em cumprimento de normas legais e constitucionais, mas simplesmente não foram.** (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Autos de nr. [0807610-83.2022.8.19.0042](#), Ação Civil Pública ajuizada em face do Município de Petrópolis e o Estado do Rio de Janeiro).



para mitigação/eliminação de risco; a fixação de multa, por cada infração constatada em decorrência da omissão no cumprimento da decisão judicial, sem prejuízo de medidas coercitivas e medida práticas equivalentes ao cumprimento da obrigação específica; a condenação dos réus ao pagamento de honorários de sucumbência ao Fundo Especial do Ministério Público.

#### **4.3 Dos diálogos institucionais em audiência à imposição de prestações positivas sob pena de multa e bloqueio de valores**

Após distribuída a ação, seguiram-se alguns trâmites processuais, indo os autos conclusos. O Magistrado entendeu pela designação de uma audiência especial, para a qual foram convidados não apenas os representantes legais dos réus, mas também diferentes atores a quem compete a execução de trabalhos técnicos no Município, tais como a Secretaria de Obras e a Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis – COMDEP, além de políticos locais e representantes da sociedade civil. Essa audiência foi destacada de forma positiva pelo Magistrado no respectivo registro, mas não resultou em um consenso que pudesse ensejar a extinção do feito. Não obstante, naquele ato o juízo oportunizou que as partes que assim desejassem se manifestassem de forma prévia, quer na audiência, quer em momento posterior, por petição nos autos. Alguns entes opuseram embargos de declaração para obter esclarecimentos sobre os pronunciamentos do juízo. Essas manifestações foram aproveitadas pelo Magistrado para compreender as dificuldades existentes e aspectos técnicos envolvidos, sendo mais tarde utilizadas e mesmo referidas como fundamento da decisão liminar proferida.

Na decisão liminar, antecipatória da tutela, dada em 30 de novembro de 2022, o Magistrado determinou medidas específicas direcionadas a diferentes pastas e agentes públicos, alguns deles nominados expressamente na decisão, enfrentando várias facetas do pós-desastre e determinando prazos para que fossem ultimadas, sob pena de multa. Por se tratar de decisão muito extensa, serão destacados aqui, em nota de rodapé<sup>20</sup>, alguns pontos

<sup>20</sup> "Ponto finalizando, sobejamente demonstrado que o pleito liminar está em consonância com os elementos etiológicos preceituados pelo artigo 300, caput, CPC, ainda que em forma e extensão minimamente distintas, antecipo os efeitos da tutela e determino que:

A) o Município de Petrópolis: A1. Pela SMDCAV - Secretaria de Defesa Civil e Ações Voluntárias, observadas as





principais, para que o leitor possa avaliar de forma direta o grau de intervenção do juízo nas escolhas administrativas.

Em uma perspectiva exploratória, nota-se que a manifestação do juízo poderia ser comparada à de um coordenador das atividades necessárias à adoção das medidas requeridas pelo MP. Além de determinar o que deveria ser providenciado por cada pasta, o juízo ainda impôs multa de caráter pessoal, a ser paga pelo representante de cada uma delas, para a hipótese de descumprimento. Finalmente, bloqueou recursos do Estado, em valores vultosos, para fazer frente a futuro e possível inadimplemento. Tal decisão está escorada na Lei processual em vigor no país, mais especificamente nos arts. 519; 536 *caput* e § 1º; e 537, do *Código de Processo Civil, destinada a garantir tutela específica para as obrigações de fazer. Não obstante o grau de intervenção, chegando às minúcias das providências a serem estabelecidas por cada pasta, sob pena de multa pessoal, e o elevado valor bloqueado são aspectos que chamam a atenção nesse caso.*

---

diretivas do protocolo e as normativas legais referidas na décima segunda lauda, nota de rodapé 36, que ultime todos os procedimentos necessários à identificação dos imóveis alcançados por atos administrativos demolitórios, localizados no entorno da área/logradouro onde serão realizadas as intervenções estruturais pleiteadas pelo Ministério Público e admitidas nesta deliberação. Neste rumo, jamais deslembrando da compulsória observância das normas administrativas, princípios legais e constitucionais, os gestores, principal e secundário, não podem ignorar a sistemática que versa sobre a instrumentalização do poder de polícia; A2. Pela SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social, obediente às normativas do SUAS que estão a disciplinar os procedimentos conducentes à remoção de pessoas residentes em imóveis localizados em área de risco, no caso em tela, tão somente aqueles que forem arrolados pela SMDCAV - Secretaria Municipal de Defesa Civil e Ações Voluntárias, na forma e extensão da determinação lançada em A1, supra. Contextualizando, tão logo a SMAS seja informada pela SMDCAV sobre os imóveis que serão demolidos, ou indicados à demolição, deverá empreender as atividades de viés social que lhe permitam conhecer o perfil social e econômico de cada grupo familiar, suas peculiaridades, ressaltando que o propósito é lograr efetivar, no momento oportuno, a remoção dos cidadãos para equipamentos de acolhimento e/ou abrigo públicos e/ou privados, adequados às impositivas práticas de preservação da dignidade humana, bem como prover todos os meios que se revelem necessários à obtenção do benefício eventual (aluguel social) no ente municipal, bem como encetando as diligências atinentes ao robusto dever administrativo de interagir com seu correspondente no Estado do Rio de Janeiro para a efetividade da ordem. O prazo é de 45 (quarenta e cinco) dias, com termo inicial na data em que ocorre a intimação dos titulares das pastas (...).

B) o Estado do Rio de Janeiro. B1. Pela Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH, obediente às normativas do SUAS que estão a disciplinar os procedimentos conducentes disponibilização do benefício eventual (aluguel social) na forma e extensão dos ajustes com a SMAS - Petrópolis com consequência da tragédia do dia 15 e da catástrofe do dia 20. (...) Consoante a reflexão, fixo em 45 (quarenta e cinco) dias o prazo para a fase introdutória ou fase preliminar, e de 300 (trezentos) dias aquele para a efetiva execução. Certo que estamos no inóspito território das cominatórias positivas, mesmo crédulo que as deliberações serão cumpridas menos por ser comando judicial, e mais, muito mais, porque refere-se à criação de sistemas de proteção à nossa cidade e ao povo petropolitano, fixarei multas para eventual conduta refratária dos gestores secundários. Assim, fixo em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a multa automática a desfavor dos titulares da SMDCAV, SMAS, SEAS e da SEINFRA. Por último, ante a inércia do ente estadual quanto a iniciar tratativas à aplicação do recurso referido no SEI (...) DECLARO bloqueada a quantia de R\$ 2.000.000,00 (dois bilhões de reais) do saldo existente na Fonte de Recursos 145 do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro, ora absolutamente disponível conforme anotado nas laudas recuadas, ressaltando, por absoluta relevância, que a expressão financeira destina-se às intervenções estruturais identificadas nas vinte e seis ACPs - Ações Cíveis Públicas (...)



A decisão em foco foi impugnada em duas vertentes. Na primeira delas, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro peticionou ao Presidente do Tribunal de Justiça para obter a suspensão da execução das tutelas provisórias deferidas, por decisão do mesmo magistrado, nesta e nas outras vinte e cinco Ações Cíveis Públicas ajuizadas na esteira da tragédia petropolitana. Tal pedido de suspensão foi feito com base no artigo 4º da Lei 8.437/92, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, sendo o pedido dirigido ao presidente do Tribunal ao qual compete a análise do respectivo recurso. O pedido recebeu o número de protocolo 0097031-49.2022.8.19.0000. Na petição, o Procurador Geral do Estado do Rio argumenta, sobretudo, que haveria “uma intensa e inaceitável interferência do Poder Judiciário em tarefa constitucional atribuída ao Poder Executivo”. O pedido de suspensão buscou “impedir o bloqueio dos valores existentes em qualquer Fonte ou Fundo estadual” e “obstar a fluência dos prazos para” a abertura de licitações. O pedido foi deferido pelo Presidente do Tribunal, resumidamente, da seguinte forma: que a decisão “invade a esfera de atuação do Poder Executivo, e desta forma provoca grave lesão na ordem pública” ; que o bloqueio de valores seria intempestivo pois a ação havia sido recentemente ajuizada; que a verba bloqueada incluía recursos provenientes da venda da CEDAE em leilão; que, por se tratar de obras de urbanização, sobretudo, a obrigação principal era do município, e não do estado do Rio; e que este tem outros municípios para contemplar com as verbas disponíveis. Assim, o bloqueio de valores não ocorreu e as licitações que seriam necessárias para cumprir a decisão do Magistrado não chegaram a ser efetivadas pelo Estado do Rio, em um primeiro momento.

Por outro lado, em uma segunda vertente, o Município de Petrópolis recorreu da decisão liminar, por meio de agravo de instrumento que recebeu o número 0002584-35.2023.8.19.0000, distribuído à Décima Quinta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. O recurso atacou a decisão com os seguintes argumentos, em síntese: que determinadas obras e contenções devem ser realizadas por particulares; que somente após avaliação técnica seria possível decidir o tipo de obra e contenção necessária, com a distinção entre obras públicas e particulares; que a decisão combatida é



por demais ampla e os prazos nela fixados são muito exíguos; que a decisão viola o princípio constitucional da separação dos poderes; que deve ser observada a teoria da “reserva do possível”; que não há omissão do Município; que a tutela pleiteada é satisfativa e irreversível; e que não é possível a imposição de multas individuais em face do administrador público.

O Agravo foi julgado em decisão colegiada que, por maioria, resolveu dar provimento parcial ao recurso, para estender os prazos de execução das medidas determinadas e para excluir a possibilidade de imposição de multa pessoal aos agentes. No voto vencido, um Desembargador entendeu por manter as multas pessoais aplicadas aos gestores públicos, mas esse entendimento não prevaleceu. No mais, a decisão foi mantida. Contra esse acórdão, o Ministério Público e a Prefeitura de Petrópolis interpuseram embargos de declaração com efeitos modificativos que foram rejeitados por unanimidade em sessão de julgamento virtual realizada em 01 de novembro de 2023. Até o fechamento deste artigo, não houve manifestação no processo quanto a eventual interposição de recursos especial e extraordinário.

Considerando o caso em análise, entre as potencialidades das intervenções ocorridas, pode-se destacar alguns elementos interessantes: 1) os diálogos institucionais estabelecidos por ocasião da audiência especial determinada pelo Magistrado, antes de proferir a liminar; 2) a prolação de decisão embasada pelos próprios elementos fornecidos pelas partes envolvidas em sede de manifestações preliminares; 3) a busca de efetivação da decisão pela imposição de sanções processuais; 4) a preservação da decisão em sua essência, a despeito das impugnações havidas, no tocante às medidas a serem realizadas pelos entes públicos, ao menos servindo como um norte para a sua atuação futura.

Por outro lado, algumas limitações podem ser identificadas sobre a decisão: 1) foi considerada, pelos entes públicos implicados, como violadora da separação de poderes; 2) foi questionada por ignorar os levantamentos técnicos necessários ao planejamento de licitações e obras impostas pela decisão; 3) foi impugnada no momento em que determinou o bloqueio de valores elevados e imposição de multas, sob a alegação de ausência de



amparo legal e risco de desordem nas contas públicas.

### Conclusão

O case Petrópolis-2022 é uma oportunidade privilegiada para analisar os deveres dos Poderes Públicos no planejamento e implementação de políticas que sejam capazes não apenas de prevenir futuros riscos, decorrentes de desastres naturais previsíveis, mas também para fazer frente e responder de forma rápida e adequada à sua ocorrência. Com efeito, as características da cidade de Petrópolis e o histórico em parte retratado neste artigo dão conta da sua predisposição para os desastres naturais, sendo esperado que haja planos adequados e capazes de minimizar os seus impactos. Ou ainda, que as medidas de resposta ao desastre, como a retirada de moradores das áreas de risco e o pagamento do aluguel social, funcionem de forma mais imediata e fluida.

No que diz respeito ao aluguel-social, é fácil identificar que a demora e a omissão estatais têm potencial para implicar em grave violação de direitos humanos. Em caso de denegação do benefício, não lhes sendo ofertada uma alternativa digna, as vítimas da tragédia são obrigadas a retornar aos locais de risco ou permanecerem desabrigadas. Algumas das fragilidades dessa política pública foram levantadas neste *paper* e podem suscitar futuros aperfeiçoamentos. A obscuridade do arcabouço normativo e a sobreposição de normas; deficiências estruturais para atendimento das ocorrências pela Defesa Civil e dificuldades para reunir os documentos necessários ao pedido administrativo foram recorrências já levantadas.

Por outro lado, a análise do caso vem demonstrando que diferentes atores no cenário político e jurídico identificaram omissões do Município e do Estado no caso em exame, as quais justificaram o ajuizamento de ações de índole individual e coletiva, dentre elas a Ação Civil Pública analisada com algum detalhamento no presente *paper*, proposta pelo Ministério Público do Rio de Janeiro. Criou-se assim o espaço para a intervenção judicial nas políticas de prevenção e enfrentamento da tragédia.

Com efeito, durante a pesquisa, sobretudo por meio do exame dos autos de processos judiciais em curso na Comarca de Petrópolis, observou-se que juízes e tribunais



foram chamados a intervir nas políticas públicas de prevenção de novos desastres, de resposta à tragédia já consumada e, em última análise, de promoção de um meio ambiente equilibrado, restabelecendo as condições de normalidade da vida dos munícipes de Petrópolis e adjacências. Essa constatação oportunizou uma reflexão sobre omissões estatais e a intervenção judicial no campo da prevenção e resposta a desastres, objeto do presente artigo.

Em sua essência, a decisão liminar dada na ação considerada, em boa parte mantida em segunda instância, determinou uma série de providências que, a rigor, já deveriam estar sendo desenvolvidas pelo Poder Público para atender às demandas das vítimas, em muitas vertentes, e para prevenir novos riscos. No entanto, elas somente passaram a ser implementadas após o requerimento do MP e a intervenção do Poder Judiciário, o que aponta, ao menos pensando no case Petrópolis-2022, que o Judiciário vem se consolidando como um agente de implementação de políticas públicas de prevenção e resposta a desastres ambientais.

Não obstante, os representantes dos Poderes Públicos, em inúmeras manifestações perpassadas ao longo do presente artigo, afirmaram que estão fazendo o seu trabalho, na medida do possível, e que a intervenção judicial seria indevida, ainda mais porque considerada muito contundente e ampla em determinados momentos. Essas manifestações levam a pensar sobre eventuais limites que podem ser buscados na doutrina e nos entendimentos já existentes sobre a matéria, parte deles aqui revisitada. Pensando nessa construção e na análise realizada neste *paper*, pode-se propor que tais intervenções sejam limitadas aos casos de flagrante omissão dos poderes políticos; de grave e clara violação ou ameaça a direitos fundamentais; que sejam antecedidas de tentativas de diálogos institucionais; que sejam fortemente embasadas em elementos técnicos, conforme o caso; e que, finalmente, resguardem o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, evitando decisões amplas. Além disso, em um cenário de omissões, a judicialização pode se tornar um meio necessário à efetivação de direitos e de melhoria da qualidade das condições de vida da população pensando em um meio ambiente seguro, saudável e equilibrado.



### Referencias

- Agência Estado. (2011, January 14). ONU: deslizamento no RJ está entre 10 piores do mundo. O número de vítimas do desastre ultrapassou o de uma tragédia na China que até então ocupava a décima posição no ranking. *Gazeta do Povo*. Vida e Cidadania. Retrieved from <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/onu-deslizamento-no-rj-esta-entre-10-piores-do-mundo-e8dzop0vq9r3w8ske8v9auudq/>
- Alves, I. S. V., Manz, J., & Amorim, R. R. (2022). Análise geossistêmica aplicada ao estudo dos riscos: o caso dos movimentos gravitacionais no município de Petrópolis-RJ. *Espaço em Revista*, 24(1), 423-452.  
<https://periodicos.ufcat.edu.br/espaco/article/view/70265/38048>
- Araújo, J. L. de, Matos, A. C. B. P., & Pereira, M. da P. K. A. (2017). A Judicialização das Questões Ambientais e os Seus Impactos do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Um Estudo de Caso da Aplicação da Lei Nº 9.985/20001. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*.  
<https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/08/4-A-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-das-Quest%C3%B5es-Ambientais-e-os-Seus-Impactos-do-Meio-Ambiente-Ecologicamente-Equilibrado-Um-Estudo-de-Caso-da-Applica%C3%A7%C3%A3o-da-Lei-N%C2%BA-9.985-20001.pdf>
- Asensi, F. D., & Pinheiro, R. (2016). Judicialização da Saúde e Diálogo Institucional: a experiência de Lages (SC). *Revista De Direito Sanitário*, 17(2), 48-65.  
<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v17i2p48-65>
- Batista, L., & Leite, E. (2022, February 19). Acervo Estadão - Catástrofe em Petrópolis é uma das maiores da história. *Estadão*.  
<http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,catastrofe-em-petropolis-e-umadas->



[maiores-da-historia,70003984015,0.htm](#)

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal. Retrieved from

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

Brasil. (2007). *Decreto Federal 6.307 de 2007*. Brasília, DF: Senado Federal. Retrieved from

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm)

Brasil. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. (n.d.). IBGE Cidades. Retrieved from

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/panorama>

Brasil. (1993). *Lei 8.742 de 1993*. Brasília, DF: Senado Federal. Retrieved from

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)

Brasil. (2015). *Lei 13.105 de 2015*. Código de Processo Civil.

Carmo, L. F. R. do, Nascimento, M. M. de S., Martins, C. A., Silva, L. F. C. da, Sousa, R. C. de, Mota, L. O., & Cruz, A. L. S. C. (2018). Desenvolvimento de modelo estatístico de elevação do Rio Quitandinha. *Revista INEA*, 6(3). Retrieved from

<http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Revista-Ineana-6.3.pdf>

Estado do Rio de Janeiro. (2010). *Decreto Estadual 42.406 de 2010*. Rio de Janeiro, RJ.

Institui o programa morar seguro. de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro.

Estado do Rio de Janeiro. (2022). *Decreto Estadual 47.995/2022*. Rio de Janeiro, RJ.



Determina o valor ao benefício eventual do aluguel social no Estado do Rio de Janeiro, considerando a calamidade pública ocorrida no município de Petrópolis.

Fernandes, P. (2018, 19 junho). Petrópolis é a cidade mais segura do Estado, diz Ipea.

*Diário de Petrópolis: segurança*. Retrieved from

<https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/petropolis-e-a-cidade-mais-segura-do-estado-diz-ipea-151533>

Guerra, A. J. T., Lopes, P. B. M., & Santos Filho, R. D. dos. (2007). Características geográficas e geomorfológicas da APA Petrópolis, RJ. *Revista Brasileira de Geomorfologia*, 8(1), 77-86.

<http://www.lsie.unb.br/rbg/index.php/rbg/article/view/87/80>

Héber, L. (2022, 6 março). Das 233 vítimas fatais da tragédia em Petrópolis, 31 haviam sido resgatadas com vida. *Tribuna de Petrópolis*. Retrieved from

<https://tribunadepetropolis.com.br/noticias/das-233-vitimas-fatais-da-tragedia-em-petropolis-31-haviam-sido-resgatadas-com-vida/>

Licco, E. A. (2013). Vulnerabilidade social e desastres naturais: uma análise preliminar sobre Petrópolis, Rio de Janeiro. *Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade*, 8(1). Retrieved from

[http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/2\\_DOSSIE\\_vol-8n1.pdf](http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/2_DOSSIE_vol-8n1.pdf)

Lopes, A. J. (2022, 22 fevereiro). Entenda por que Petrópolis viveu a maior tragédia da sua história. *Poder360*. Retrieved from

<https://www.poder360.com.br/brasil/entenda-por-que-petropolis-viveu-piortragedia-de-suahistoria/#:~:text=Em%20entrevista%20ao%20Poder360%2C%20Marengo,sim%20o%20crescimento%20da%20cidade>



Maciel, D. A., & Koerner, A. (2002). Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. In Lua Nova. *Revista de Cultura e Política* (No. 57).

Meirelles, J. H. (1991). *Curso de direito constitucional*. Forense-Universitária.

Mourão, G., & Souza, R. N. de. (2022, 24 fevereiro). Tragédia em Petrópolis: 94% dos veículos com seguro afetados pelas chuvas tiveram perda total, diz sindicato. *Extra*. Retrieved from <https://extra.globo.com/noticias/rio/tragedia-em-petropolis-94-dos-veiculos-comseguro-afetados-pelas-chuvas-tiveram-perda-total-diz-sindicato-25408837.html>

Müller, R. (2021, 5 fevereiro). Tragédia que matou 184 pessoas em 1988 completa 33 anos hoje. *Diário de Petrópolis*. Retrieved from <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/tragedia-que-matou-134-pessoas-em-1988-completa-33-anos-hoje-190201>

Município de Petrópolis. (n.d.). *Defesa Civil participa da construção do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil*. Retrieved from <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/noticias/item/20798-defesa-civil-de-petropolis-participa-da-construcao> Município de Petrópolis. (n.d.). Notícias. Defesa Civil de Petrópolis apresenta para a sociedade civil as ações em desenvolvimento para enfrentamento ao verão 2024. Retrieved from <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/noticias/item/20891-defesa-civil-de-petropolis-apresenta-para-a-sociedade-civil-as-acoes-em-desenvolvimento-para-enfrentamento-ao-verao-2024>

Orsini, J. A. M. (2022, 10 junho). Desastres mortais no sudeste da América do Sul: enchentes e deslizamentos de terra em fevereiro de 2022 em Petrópolis, Rio de



Janeiro. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, p. 21. Retrieved from  
<file:///C:/Users/Windows/Downloads/nhess-2022-163.pdf>

Pires, Y. F. (2023). *Cores do Desastre: a tragédia ocorrida em 2022 em Petrópolis/RJ como uma oportunidade de reflexão sobre o racismo ambiental* [Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Petrópolis]. 92 p.

Pitassi, S. L., & Ferreira, A. P. (2019, Dezembro). A atuação do Poder Judiciário na concreção das políticas públicas de saneamento básico: possibilidades e limites. *Saúde em debate*, n. 4. <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S410>

Puente, B., Brasil, F., & Alpaca, N. (2022, 15 maio). Tragédia em Petrópolis completa três meses neste domingo. *CNN Brasil*. Retrieved from  
<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/tragediaem-petropolis-completa-tres-meses-neste-domingo/>

Ramos, A. C. S., & Pereira, N. N. (2021). Redução do tempo de resposta aos desabrigados com a utilização de Bases Logísticas Humanitárias (BLHs) compostas por contêineres marítimos adaptados como abrigos temporários. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 10(1), e19494.  
<https://doi.org/10.5585/geas.v10i1.19494>

Vissirini, F. S. B., dos Reis, P. T. B., da Cunha, F. P., Gondim, F. R., Ohnuma Jr., A. A., & Johnson, R. M. F. (2023). Vulnerabilidade urbana e ferramentas aplicadas na gestão de risco de desastres hidrometeorológicos. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 12(2), e22616. <https://doi.org/10.5585/geas.v12i2.22616>

Weckmüller, R., & Vicens, R. S. (2013). Análise temporal da cobertura da terra do município de Petrópolis/RJ numa abordagem pós-classificação de detecção de mudanças.



*Revista Brasileira de Geografia Física*, 6(3), 456-469. Retrieved from  
<file:///C:/Users/Windows/Downloads/232997-89801-1-PB.pdf>

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2ª ed.). Bookman.