



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Ref.:1.30.001.004321/2020-31

RECOMENDAÇÃO PRDC/RJ/Nº 15/2025

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio do Procurador da República que esta subscreve, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, consoante o estabelecido nos arts. 127 e 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nos arts. 6º, inc. XX, e 12 da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como preceituado no art. 127 da Constituição da República de 1988;

CONSIDERANDO que compete ao Ministério Público Federal promover o inquérito civil e a ação civil pública, a fim de zelar pela proteção do patrimônio público e social, pelo meio ambiente e por outros interesses difusos e coletivos, conforme disposto no art. 129, inc. III, da Constituição da República de 1988 e no art. 6º, inc. VII, alíneas a a b, da Lei Complementar nº 75/93;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público Federal expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como para garantir o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, segundo preceituado no art. 6º, inc. XX, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que o ordenamento jurídico brasileiro se orienta pelo primado da dignidade da pessoa humana e que constituem objetivos fundamentais da República construir uma sociedade livre, justa e solidária, assim como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme disposto nos arts. 1º, inc. III, e 3º, inc. V, da Constituição da República de 1988;

CONSIDERANDO que o direito à moradia é uma garantia essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial dos indivíduos, devendo ser, de acordo com o modelo *housing first* – “moradia em primeiro lugar”, em tradução livre – absolutamente priorizado, mormente em razão de ser a base para a obtenção de outros direitos, como a saúde, a segurança e o transporte;

CONSIDERANDO que o direito à propriedade, em um Estado Democrático de Direito, deve estar relacionado com a promoção do princípio da igualdade substancial, de forma que só é plenamente exercido quando todos os cidadãos —especialmente aqueles historicamente excluídos — conseguem o reconhecimento jurídico da titularidade de propriedades;^[1]

CONSIDERANDO que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que a assegure saúde e bem-estar, o que inclui, dentre outros, a garantia de habitação, nos termos do art. 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos;

CONSIDERANDO que o art. 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece que toda pessoa tem direito a um nível adequado

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Procuradoria da República no Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

de vida, o que inclui o direito à moradia, alimentação e vestimentas adequadas, devendo os Estados-Partes empreenderem medidas apropriadas para assegurar os meios para consecução de tal direito por seus cidadãos;

CONSIDERANDO que o direito à moradia também é reconhecido pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968), pela Convenção sobre a Eliminação das Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), na Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) e na Agenda 21 sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), e que na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), foi reafirmado enquanto direito fundamental de realização progressiva.

CONSIDERANDO os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, em especial os ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 10 (redução das desigualdades) e ODS 11 (cidades e assentamentos humanos acessíveis, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis);

CONSIDERANDO que o Brasil possui problemas de urbanização históricos no que concerne ao uso da propriedade, frutos da má distribuição de riquezas, que gera consequências como a assimetria socioeconômica;

CONSIDERANDO que o direito à moradia é um direito social previsto no art. 6º da Constituição da República, constituindo-se como um direito essencial para a obtenção de outras garantias fundamentais, como educação, alimentação, saneamento básico, saúde e trabalho;

CONSIDERANDO que também a Constituição da República afirmou o direito à propriedade (art. 5º, incs. XXII e XXIII), entendida como princípio de ordem econômica destinada ao cumprimento de uma vida digna (art. 170, inc. III), em atenção à função social, seja no campo ou na cidade (art. 182 e 186) e que, assim, o texto constitucional



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

disciplinou o direito à propriedade - intrinsecamente ligado à moradia -, limitado pela função social da propriedade;

CONSIDERANDO que, no âmbito da garantia do direito à moradia e da função social da propriedade, políticas públicas habitacionais são essenciais para que a população tenha acesso adequado não apenas a uma casa, mas também a uma vida digna;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta a política urbana no Brasil a fim que seja executada para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como a melhoria da qualidade de vida de seus habitante, mediante a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2º, inc. XIV);

CONSIDERANDO também que, nos termos do art. 1º, inc. III, do Estatuto da Cidade, os governos devem atuar em cooperação a fim de que seja implementada uma política urbana, com vistas a fornecer função socioambiental às propriedades pertencentes ao Poder Público;

CONSIDERANDO a tramitação, no Supremo Tribunal Federal, da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 e a Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Justiça, que preconizam a busca de soluções conciliatórias para conflitos possessórios coletivos, mediante superação de omissões na realização da política pública subjacente no acesso à terra e à moradia adequada;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), elencando os seguintes objetivos: i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (art. 2º);

CONSIDERANDO o empenho para garantir o acesso à moradia nos casos de imóveis ocupados, como se depreende, por exemplo, da usucapião especial de imóvel para núcleos urbanos informais – que já exercem a posse e conferem função social ao bem – existentes sem oposição há mais de cinco anos (Estatuto da Cidade, arts. 9º a 14) e do procedimento de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), voltado para conceder a titularidade de imóveis ocupados também por esse núcleos, incorporando-os ao ordenamento territorial urbano;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina ser dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a habitação, segundo planos e programas de governo (art. 8º), além de reforçar o direito à moradia (art. 39), a função social da propriedade (art. 216) e que que a política urbana atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 229);

CONSIDERANDO que o Plano Diretor do município do Rio de Janeiro (Lei Municipal Complementar nº 270/2024) estabelece a função social da propriedade urbana como princípio fundamental da política urbana (art. 3º, inc. V);

CONSIDERANDO que a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro acompanha, pelo procedimento em epígrafe, a concretização do direito à moradia e de políticas habitacionais no Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que, no referido procedimento, tem sido acompanhada a destinação para projetos habitacionais de imóveis no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de assegurar o direito à moradia de famílias em situação de vulnerabilidade social;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

CONSIDERANDO que o Governador do Estado do Rio de Janeiro apresentou à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) o Projeto de Lei Complementar nº 40/2025, pelo qual autoriza e estabelece normas para o Estado do Rio de Janeiro alienar bens públicos imóveis;^[2]

CONSIDERANDO que, na busca de subsídios para o procedimento em epígrafe, foi possível identificar, por meio estudos de viabilidade da EBravo, imóveis ocupados entre aqueles arrolados pelo Estado, entre os quais estão:

- RUA AZEREDO COUTINHO, 24 A 36 - CENTRO - RIO DE JANEIRO (FIP 18);
- PRAÇA TIRADENTES, 31 - CENTRO - RIO DE JANEIRO (FIP 3617);
- RUA DA CONSTITUIÇÃO, 23/25 - CENTRO - RIO DE JANEIRO (FIP 5376);
- TRAV. MOSQUEIRA, 4 - LAPA - RIO DE JANEIRO (FIP 6075);
- TRAVESSA DO MOSQUEIRA, 6 - LAPA - RIO DE JANEIRO (FIP 6076);
- TRAV. MOSQUEIRA, 10 - LAPA - RIO DE JANEIRO (FIP 6696); e
- AV. PREFEITO DULCÍDIO CARDOSO, 521 - BARRA DA TIJUCA - ILHA JACIRA - RIO DE JANEIRO (FIP 8210).

CONSIDERANDO que, na justificativa do PL, foi apontado que seu objetivo é limitar os gastos do Estado com imóveis sem utilidade, e que, sob essa ótica, a regularização de imóveis ocupados, ou mesmo sua destinação para garantia de moradia adequada, também atende aos objetivos do ente em pôr fim a gastos com imóveis públicos não utilizados, além de efetivamente garantir direitos fundamentais para pessoas em situação de vulnerabilidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

CONSIDERANDO que a moradia não é apenas um espaço físico, mas também um ambiente que oferece estabilidade e oportunidades, e que a dificuldade no acesso à moradia adequada acarreta em grande desafios para as famílias, como a falta de acesso a serviços essenciais, a precariedade da saúde mental e física e a dificuldade de integrar-se plenamente à sociedade;

CONSIDERANDO que a implementação de políticas públicas eficazes que promovam o acesso à moradia, respeitando a diversidade e as necessidades específicas das populações vulneráveis, é crucial para a construção de um futuro mais equilibrado e harmonioso para todos;

CONSIDERANDO que o referido PL, ao priorizar a alienação dos imóveis, desconsidera direitos essenciais de populações hipervulneráveis, indo na contramão das políticas de regularização fundiária e de implementação de moradia adequada;

CONSIDERANDO que a solução aventada, ao ignorar a questão habitacional, viola o disposto no art. 23, IX, da Carta Magna, que estabelece competência comum da União, Estados, DF e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais;

CONSIDERANDO que, ademais, viola a própria Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que prevê que o Estado e os Municípios devem promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana (art. 239) e que o Poder Público estimular a criação de cooperativas de moradores, destinadas à construção da casa própria e auxiliará o esforço das populações de baixa renda na edificação de suas habitações (art. 240);

CONSIDERANDO ainda que a Carta estadual expressamente prevê, em seu art. 233, que: “As terras públicas estaduais não utilizadas, subutilizadas e as discriminadas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

serão prioritariamente destinadas a assentamentos de população de baixa renda e a instalação de equipamentos coletivos, respeitados o plano diretor, ou as diretrizes gerais de ocupação do território.”, de modo que os imóveis devem ser prioritariamente destinados à política de moradia, e não para alienação onerosa;

CONSIDERANDO, por fim, que assegurar que todos tenham acesso a um lar digno não é apenas uma questão de necessidade, mas um direito fundamental que fortalece a coesão social e o desenvolvimento sustentável de uma nação;

RESOLVE RECOMENDAR ao GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ao SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO que:

I - PRIORIZEM a regularização fundiária, em detrimento da alienação, nos casos dos imóveis atualmente ocupados para fins de moradia elencados no Projeto de Lei nº 40/2025, considerando o interesse social, a função social da propriedade e a promoção do direito à moradia digna, conforme preceituam a Constituição Federal e a legislação urbanística vigente;

II – ELABOREM, no prazo de 60 dias, um plano para a regularização fundiária dos referidos imóveis e estabeleçam a articulação necessária com os demais entes federativos, sobretudo a União para a sua efetivação.

Encaminhe-se a presente recomendação ao Governador do Estado do Rio de Janeiro e ao Secretário de Habitação para manifestação em 10 dias. Encaminhe-se, para conhecimento e manifestação, ao Presidente da ALERJ e à Secretaria de Casa Civil.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Rio de Janeiro

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

assinatura eletrônica

JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR

PROCURADOR DA REPÚBLICA

Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

Notas

1. [▲] FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 6^a Ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.
2. [▲] Vide ALERJ. Proj. Lei 2023/2027 - Proj. de Lei Complementar. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=160&url=L3NjcHJvMjMyNy5uc2YvMzRjNGUyZGE5YjE3YzBkMzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzAvN2NhMzg3OGYwNjhjYTFmMjAzMjU4Y2VhMDA0ZDBiNjQ/T3BlbkRvY3VtZW50>. Acesso em 02 set. 2025.