

**ENTRE A NORMA E O FATO:
A EFICÁCIA DA
JUDICIALIZAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS NA PROTEÇÃO
DAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO
PERMANENTE EM
IGARAPÉS DE PORTO
VELHO/RO**

**BETWEEN NORM AND FACT: THE EFFECTIVENESS OF THE
JUDICIALIZATION OF ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES IN PROTECTING
PERMANENT PRESERVATION AREAS ALONG THE STREAMS OF PORTO
VELHO, RONDÔNIA**

Ciências Humanas • 07/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/791353216](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/791353216)

Rosalina Alves Nantes¹

Uryelton de Sousa Ferreira²

RESUMO

O presente artigo analisa a judicialização de políticas públicas ambientais a partir do estudo da eficácia das decisões judiciais voltadas à proteção das áreas de preservação permanente (APPs) situadas às margens dos igarapés urbanos de Porto Velho, capital do estado de Rondônia. Parte-se da constatação de que a expansão urbana desordenada, associada aos ciclos migratórios que marcaram a história do município, produziu um quadro de ocupação irregular dessas faixas de proteção, impondo ao Poder Judiciário, o Ministério Público e a Administração municipal a atuarem, com frequência crescente, na resolução de conflitos entre a tutela ambiental e o direito à moradia. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, examinam-se o arcabouço normativo aplicável — a Constituição Federal de 1988, o Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e o marco legal da regularização fundiária urbana (Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017) e casos concretos recentes ocorridos no município, com destaque para um processo de reintegração de posse que levou catorze anos entre o ajuizamento e o cumprimento efetivo da demolição de um imóvel erguido sobre APP. A análise sugere que, embora o Judiciário rondoniense venha reconhecendo consistentemente a ilicitude das ocupações, a efetividade social dessas decisões permanece condicionada a fatores exógenos ao processo judicial, como a capacidade operacional do Executivo municipal, o tempo de tramitação processual, o momento da intervenção em relação ao estágio de consolidação da ocupação e a ausência de políticas preventivas de uso do solo. Conclui-se que a judicialização, isoladamente, não é suficiente para reverter o quadro de degradação das APPs urbanas, sendo necessária sua articulação com instrumentos de gestão territorial, regularização fundiária e execução negociada de políticas públicas.

Palavras-chave: Judicialização; Políticas públicas ambientais; Área de preservação permanente; Igarapés; Porto Velho.

ABSTRACT

This article analyzes the judicialization of environmental public policies by examining the effectiveness of court rulings aimed at protecting Permanent Preservation Areas (APPs) located along the banks of urban streams in Porto Velho, the capital of Rondônia state. It begins with the premise that unplanned urban expansion—coupled with the migration cycles that have shaped the municipality's history—has led to the irregular occupation of these protected zones. This situation compels the Judiciary, the Public Prosecutor's Office, and the municipal administration to increasingly intervene in resolving conflicts between environmental protection and the right to housing. Through bibliographic and documentary research, we examine the applicable legal framework—including the 1988 Federal Constitution, the Forest Code (Law n. 12.651/2012), the City Statute (Law n. 10.257/2001), and the legal framework for urban land regularization (Law n. 13.465/2017)—as well as recent specific cases in the municipality. Particular attention is given to a repossession lawsuit that took fourteen years from filing to the actual demolition of a structure built on an APP. The analysis suggests that, while the Judiciary in Rondônia consistently recognizes the illegality of such occupations, the social effectiveness of these rulings remains contingent upon factors external to the judicial process. These include the municipal executive branch's operational capacity, the duration of legal proceedings, the timing of intervention relative to the occupation's consolidation, and the lack of preventive land-use policies. The study concludes that judicialization alone is insufficient to reverse the pattern of encroachment on urban APPs; instead, it must be integrated with

instruments for territorial management, land regularization, and the negotiated implementation of public policies.

Keywords: Judicialization; Environmental public policy; Permanent preservation area; Urban streams; Porto Velho.

1. INTRODUÇÃO

Porto Velho é atravessada por dezenas de igarapés que, historicamente, cumpriram papel decisivo na formação da cidade — serviram de referência para a instalação dos primeiros núcleos populacionais ligados à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e, mais tarde, absorveram sucessivos fluxos migratórios atraídos pelos ciclos da borracha, da mineração e, a partir da década de 1970, pela colonização promovida ao longo da BR-364. Esse processo de ocupação, conduzido em ritmo mais acelerado do que a capacidade de planejamento do poder público, resultou em um padrão de urbanização que avançou sobre grande parte das faixas marginais de proteção desses cursos d'água, hoje qualificadas pela legislação ambiental como áreas de preservação permanente (APP).

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente estima que a malha hídrica urbana de Porto Velho seja formada por sete microbacias principais, que somam aproximadamente 138 quilômetros de extensão (Prefeitura de Porto Velho, 2026). Estudos de sensoriamento remoto realizados sobre bacias específicas, como a do igarapé Tancredo Neves, registraram, entre 1981 e 2012, um crescimento da mancha urbana da ordem de 5.434%, acompanhado de perda de 91,7% da cobertura vegetal nativa nas margens do curso d'água (Cruz; Zuffo; Santos, 2023). Não se trata, portanto, de um problema pontual ou recente, mas de um processo estrutural de degradação ambiental urbana que se arrasta há décadas e que tem

colocado o Poder Judiciário na posição, cada vez mais frequente, de última *ratio*³ sobre o destino de milhares de moradias erguidas em áreas legalmente protegidas.

É nesse cenário que se insere o fenômeno da judicialização das políticas públicas ambientais: diante da omissão ou da insuficiência da ação preventiva do Estado, no âmbito administrativo, o litígio judicial passa a funcionar como via de exigibilidade da proteção ambiental, seja por iniciativa do Ministério Público, seja por provocação da própria Administração municipal, seja ainda por particulares que se sentem lesados pelas ocupações irregulares de áreas comuns. O presente trabalho parte da seguinte indagação: em que medida as decisões judiciais proferidas sobre a ocupação de áreas de preservação permanente em igarapés de Porto Velho têm se mostrado socialmente eficazes, isto é, capazes de produzir, na prática, a recuperação ambiental pretendida?

1.1. Objetivos e Justificativa

O objetivo geral deste artigo consiste em analisar a eficácia das decisões judiciais relacionadas à ocupação de áreas de preservação permanente situadas às margens de igarapés urbanos no município de Porto Velho. De modo mais específico, pretende-se: a) sistematizar os principais aportes teóricos sobre judicialização de políticas públicas e sua aplicação à matéria ambiental; b) descrever o regime jurídico de proteção das áreas de preservação permanente, com atenção às especificidades do contexto urbano amazônico; c) examinar, a partir de casos concretos recentes, os fatores que condicionam a efetividade social das decisões judiciais e administrativas voltadas à recuperação dessas áreas.

A relevância do tema decorre de pelo menos três fatores. Do ponto de vista ambiental, os igarapés desempenham importante função ecológica na drenagem urbana e na manutenção da qualidade hídrica de uma cidade situada em planície sujeita a cheias sazonais do rio Madeira.

Do ponto de vista social, a ocupação irregular dessas faixas está associada, historicamente, a processos de segregação socioespacial que concentram população de baixa renda em áreas de risco geotécnico e sanitário.

Do ponto de vista jurídico-institucional, por fim, o tema permite testar, em escala municipal e a partir de evidência empírica concreta, proposições teóricas mais amplas sobre os limites e as possibilidades da judicialização como instrumento de efetivação de direitos difusos, contribuindo para um debate que, no âmbito rondoniense, ainda carece de maior sistematização acadêmica.

1.2. Percurso Metodológico

Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental. A revisão bibliográfica abrangeu literatura jurídica sobre judicialização de políticas públicas, ativismo judicial, decisões estruturais e direito ambiental, além de estudos técnicos sobre uso e ocupação do solo nas bacias hidrográficas urbanas de Porto Velho e de municípios rondonienses comparáveis. A pesquisa documental, por sua vez, apoiou-se em legislação federal e municipal pertinente, em dados e comunicados oficiais da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Velho e em reportagens jornalísticas locais que noticiaram, ao longo do primeiro semestre de 2026, episódios

concretos de intervenção judicial e administrativa sobre ocupações de APP na capital.

A opção metodológica por casos concretos recentes, e não por levantamento quantitativo amplo de processos judiciais, justifica-se pela ausência de banco de dados público que agregue, de forma sistemática e pesquisável, o universo de ações relacionadas especificamente a APPs de igarapés no município — limitação que este artigo explicita como convite a pesquisas futuras de caráter mais amplamente quantitativo, eventualmente apoiadas em levantamento direto junto ao Tribunal de Justiça de Rondônia e ao Ministério Público estadual. Os casos aqui analisados foram selecionados por critério de relevância e de disponibilidade documental, e são tratados como estudos ilustrativos — e não como amostra estatisticamente representativa — dos padrões de judicialização identificados na literatura revisada.

O artigo está estruturado em seis partes, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, discutem-se os contornos teóricos da judicialização de políticas públicas, do ativismo judicial e das decisões estruturais, com atenção à sua aplicação à matéria ambiental. Na terceira, examina-se o regime jurídico das áreas de preservação permanente, com destaque para a tensão entre a função ecológica dessas áreas, o direito à moradia e os instrumentos de regularização fundiária urbana. Na quarta, apresenta-se um diagnóstico da ocupação dos igarapés de Porto Velho a partir de estudos empíricos disponíveis e do histórico de formação urbana do município. Na quinta, núcleo do artigo, analisa-se a eficácia das decisões judiciais e administrativas a partir de casos concretos recentes, contrastando a resposta judicial, a resposta administrativa direta e experiências de solução negociada.

2. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS

2.1. Da Judicialização Ao Ativismo Judicial: Contornos Conceituais

A doutrina constitucional brasileira, a partir sobretudo dos trabalhos de Barroso (2009), consolidou uma distinção hoje amplamente empregada entre judicialização e ativismo judicial. Para o autor, a judicialização é um fenômeno estrutural, decorrente do modelo de Constituição analítica adotado em 1988, que constitucionalizou um vasto conjunto de matérias — entre elas o meio ambiente — e ampliou o rol de legitimados a provocar o controle jurisdicional. Nessa perspectiva, quando o texto constitucional qualifica o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (art. 225, caput, da Constituição Federal), abre-se, quase automaticamente, a via judicial como instrumento de exigibilidade dessa norma. A judicialização, assim, não resulta de uma escolha do Judiciário, mas de arranjo institucional que o próprio constituinte desenhcou.

O ativismo judicial, por sua vez, designa algo distinto: uma atitude, um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, que expande o seu sentido e alcance para além do que decorreria de um exercício estritamente subsuntivo, geralmente diante de retração dos demais Poderes (Barroso, 2009). Streck (2017), em posição crítica, alerta para os riscos de decisionismo que a confusão entre esses dois conceitos pode ensejar, sustentando que a legitimidade da atuação jurisdicional depende de fundamentação capaz de vincular-se aos parâmetros normativos previamente postos, sob pena de o

Judiciário substituir, sem critério, escolhas que caberiam aos demais Poderes.

Essa distinção conceitual não é meramente acadêmica quando aplicada ao tema deste artigo. Grande parte das decisões examinadas adiante não resulta de criações jurisprudenciais inovadoras, mas de aplicação relativamente direta de normas já positivadas no Código Florestal e na legislação municipal — o que aproxima o fenômeno investigado, na maior parte dos casos, da judicialização em sentido estrito, e não propriamente do ativismo judicial. A relevância prática do problema não está, portanto, na criatividade da norma aplicada pelo juiz, mas na capacidade do sistema de justiça de fazer com que essa norma, já clara em seu conteúdo, produza efeitos concretos sobre o território.

2.2. Controle Judicial de Políticas Públicas Ambientais e Separação dos Poderes

A intervenção judicial em matéria de política pública ambiental esbarra, tradicionalmente, no argumento da separação dos Poderes: caberia ao Executivo, e não ao Judiciário, definir prioridades de fiscalização, alocar recursos para remoção de ocupações irregulares e planejar a ordenação do uso do solo urbano. Costa (2025), em estudo dedicado especificamente à tensão entre ativismo e autocontenção na proteção ambiental no Brasil, sustenta que a judicialização ambiental configura resposta necessária diante da inércia dos demais Poderes, defendendo, contudo, um modelo de atuação judicial equilibrado, tecnicamente informado e cooperativo com os demais atores institucionais, e não uma substituição pura e simples da função administrativa pela jurisdicional.

Essa ponderação encontra respaldo na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar, em conjunto, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, relativas à validade de diversos dispositivos do novo Código Florestal, o Tribunal reconheceu ampla margem de conformação ao legislador na definição dos parâmetros de proteção das APPs, ao mesmo tempo em que reafirmou a proibição de retrocesso ambiental como limite a essa liberdade de conformação (BRASIL, 2018). O precedente é relevante porque demonstra que mesmo o controle concentrado de constitucionalidade — expressão mais evidente de intervenção judicial sobre política pública — tende a preservar espaço de decisão para os demais Poderes, reservando à jurisdição o papel de garantidora de um piso mínimo de proteção.

Essa mesma lógica de contenção recíproca reaparece, em outra chave, no debate sobre a chamada reserva do possível, tradicionalmente invocada pela Administração para justificar a insuficiência de recursos destinados à fiscalização ambiental e à execução de medidas de recuperação de áreas degradadas. A doutrina ambientalista tende a relativizar esse argumento quando em jogo o que se convencionou chamar de mínimo existencial ecológico — o núcleo de proteção ambiental indispensável à vida digna, que não poderia ser condicionado, em sua integralidade, à disponibilidade orçamentária do momento (Sarlet; Fensterseifer, 2014). Nesse quadro, a atuação do Judiciário sobre a ocupação de APPs em igarapés urbanos não substitui a política pública municipal de ordenamento territorial; ela a complementa, corrigindo, pontualmente, situações de omissão ou de ilegalidade manifesta.

2.3. Decisões Estruturais e o Problema da Efetividade

Para além da distinção entre judicialização e ativismo, a literatura processual contemporânea vem sistematizando um terceiro conceito relevante para a compreensão do problema aqui tratado: o das decisões estruturais, voltadas a litígios policêntricos que envolvem múltiplos atores, prolongam-se no tempo e demandam reorganização de práticas institucionais, e não apenas a imposição de uma obrigação de fazer ou não fazer pontual (Arenhart, 2013). A remoção de ocupações irregulares consolidadas em áreas de preservação permanente urbanas enquadra-se, com razoável precisão, nessa categoria: não se trata de determinar a um único réu que cesse uma conduta isolada, mas de coordenar a atuação de múltiplos órgãos municipais, estaduais e, eventualmente, federais, além de considerar os efeitos sociais da medida sobre famílias inteiras, ao longo de um período que, como demonstra o caso examinado na quinta seção deste artigo, pode se estender por mais de uma década.

Arenhart (2013) sustenta que decisões desse tipo exigem, para sua efetividade, instrumentos processuais distintos daqueles tradicionalmente empregados no processo civil brasileiro — como o acompanhamento judicial contínuo da fase de cumprimento, a fixação de metas intermediárias e a abertura de canais de participação dos afetados na definição da forma de execução da medida. A ausência desses instrumentos, mais do que a eventual demora do Judiciário em decidir o mérito da controvérsia, parece explicar boa parte do descompasso temporal identificado neste estudo entre a prolação da decisão e sua efetivação material — descompasso que será examinado empiricamente na quinta seção.

3. O REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

3.1. Fundamentos Constitucionais e Infraconstitucionais

O regime das áreas de preservação permanente decorre diretamente do art. 225 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Público o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e de definir espaços territoriais especialmente protegidos. No plano infraconstitucional, a Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal) define as APPs como áreas cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II).

Trata-se de espaço legalmente qualificado como *non aedificandi*⁴, cuja ocupação, seja para fins residenciais, comerciais ou de infraestrutura, configura infração administrativa e, a depender da extensão do dano, ilícito penal ambiental. A opção do legislador por proteger essas faixas independentemente de ato administrativo constitutivo — ao contrário do que ocorre, por exemplo, com unidades de conservação — reforça a natureza cogente da norma e reduz, ao menos em tese, a margem de discricionariedade da Administração e do próprio Judiciário quanto ao reconhecimento da ilicitude da ocupação.

3.2. Parâmetros de Largura e Função Ecológica das APPs Hídricas

Especificamente quanto aos cursos d'água, o art. 4º, I, da Lei n. 12.651/2012 fixa faixas marginais mínimas de proteção que variam conforme a largura do curso hídrico: trinta metros para cursos com menos de dez metros de largura — hipótese que abrange a quase totalidade dos igarapés urbanos de Porto Velho —, cinquenta metros

para cursos de dez a cinquenta metros, cem metros para cursos de cinquenta a duzentos metros, duzentos metros para cursos de duzentos a seiscentos metros, e quinhentos metros para cursos com mais de seiscentos metros de largura.

Sarlet e Fensterseifer (2014) observam que a proteção das APPs materializa, no plano infraconstitucional, o conteúdo do mínimo existencial ecológico, o que justificaria, em tese, um controle judicial mais rigoroso sempre que a omissão estatal comprometesse esse patamar mínimo de proteção. Milaré (2018) reforça esse entendimento ao destacar a função das matas ciliares e das faixas marginais de proteção na manutenção da qualidade da água, no controle de processos erosivos e na prevenção de enchentes — riscos que se tornam particularmente agudos em cidades amazônicas sujeitas a regime pluviométrico intenso e a solos predominantemente arenosos, como é o caso de Porto Velho. A ausência de vegetação ciliar ao longo dos igarapés urbanos, além de comprometer a biodiversidade aquática, favorece o assoreamento dos leitos, reduz a capacidade de infiltração do solo e amplia os riscos de alagamento em períodos de cheia — o que transforma a proteção das APPs, em contextos como o analisado, também em medida de gestão de risco e de defesa civil, e não apenas em política ambiental em sentido estrito.

3.3. APPs Urbanas: Função Socioambiental, Direito à Moradia e Regularização Fundiária

A aplicação desse regime jurídico a contextos urbanos consolidados revela, todavia, uma tensão normativa que a doutrina ambiental brasileira já identificou de longa data. O próprio Código Florestal, ao tratar das áreas rurais consolidadas, estabeleceu regramento mais

flexível para situações de ocupação anterior a 2008, sem, contudo, disciplinar de modo igualmente detalhado a hipótese — mais comum nas capitais amazônicas — de núcleos urbanos informais consolidados sobre APPs de cursos d'água em perímetro urbano, hipótese regida essencialmente pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e pela legislação de regularização fundiária urbana.

A Lei n. 10.257/2001 reconhece a regularização fundiária como instrumento de política urbana voltado a assegurar, simultaneamente, o direito a cidades sustentáveis e a função social da propriedade, ao passo que a Lei n. 13.465/2017 instituiu a Regularização Fundiária Urbana (REURB), disciplinando, entre outras hipóteses, a modalidade de interesse social (REURB-S), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Ambos os diplomas admitem, em caráter excepcional e mediante estudo técnico específico, a redução da faixa *non aedificandi* de APPs em núcleos urbanos informais consolidados até dezembro de 2016, desde que a intervenção promova a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Esse regramento é relevante para a compreensão dos casos analisados neste artigo porque introduz, no ordenamento jurídico brasileiro, uma via alternativa à remoção pura e simples: a regularização ambientalmente qualificada, que reconhece a impossibilidade prática — e, em muitos casos, a inconveniência social — de remover integralmente ocupações antigas e consolidadas, propondo, em seu lugar, a recomposição parcial da faixa de proteção, o saneamento das edificações remanescentes e o monitoramento contínuo da área.

Portanto, não se trata, desta forma, de um conflito entre meio ambiente e moradia isoladamente considerados, mas de um problema no qual a manutenção da ocupação irregular frequentemente perpetua, também, a precariedade e a vulnerabilidade das famílias que ali residem, sujeitas a riscos de desbarrancamento, alagamento e contaminação por esgoto *in natura* ⁵lançado diretamente nos igarapés. É justamente esse duplo aspecto — ambiental e social — que confere complexidade particular às decisões judiciais examinadas na quinta seção deste artigo.

4. A OCUPAÇÃO DE IGARAPÉS EM PORTO VELHO: DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL

4.1. Formação Histórica da Ocupação Urbana e a Rede Hidrográfica

A relação entre a cidade de Porto Velho e seus igarapés não pode ser compreendida fora do processo histórico de ocupação da região. Fundada no início do século XX como núcleo de apoio à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, a cidade cresceu, nas décadas seguintes, de forma pouco planejada, acompanhando os ciclos econômicos da borracha e, posteriormente, os grandes fluxos migratórios estimulados pelos projetos federais de colonização da Amazônia a partir dos anos 1970, quando a abertura da BR-364 atraiu contingentes populacionais vindos sobretudo das regiões Sul e Sudeste do país. Os igarapés, por cortarem a área urbana em múltiplas direções e por oferecerem terrenos frequentemente devolutos ou de baixo valor de mercado, tornaram-se, ao longo desse processo, destino preferencial de ocupações espontâneas, tanto por população de baixa renda quanto, em certos casos, por

empreendimentos que se instalaram à revelia da legislação ambiental então vigente.

Entre os cursos d'água mais conhecidos da malha urbana estão os igarapés Tancredo Neves, da Penal, São Sebastião, Bate-Estaca, Grande e Cascalheira, cujas bacias se sobrepõem, em boa parte de sua extensão, a bairros densamente ocupados da zona urbana. Segundo dados da própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente, apenas a microbacia do igarapé da Penal se estende por cerca de 2.900 metros entre o Parque Jardim das Mangueiras e a avenida dos Imigrantes, tendo sido dividida, para fins de gestão, em uma faixa crítica de zero a quinze metros — onde a presença de edificações é considerada incompatível com qualquer forma de regularização — e uma faixa de quinze a trinta metros, na qual se admite a implantação futura de saneamento adequado como medida de transição (Prefeitura de Porto Velho, 2026).

4.2. Expansão Urbana e Degradação das APPs: Evidências Empíricas

Os estudos técnicos disponíveis sobre a região convergem na constatação de que a degradação das APPs de igarapés acompanhou, e em larga medida foi causada por, a expansão urbana não planejada. O já mencionado estudo de Cruz, Zuffo e Santos (2023), fundado em interpretação de imagens de satélite da bacia do igarapé Tancredo Neves entre 1981 e 2012, identificou que a cobertura vegetal nativa da bacia, que ocupava 9,29 km² no início do período analisado, foi reduzida a apenas 0,77 km² em 2012 — perda de 91,7% —, ao passo que a área urbanizada saltou de 0,32 km² para 17,71 km², com edificações residenciais registradas a menos de trinta metros da calha do curso d'água em praticamente toda a sua

extensão. Os autores registram, ainda, que o período de maior crescimento urbano relativo ocorreu entre 1981 e 1989, quando a expansão da mancha urbana atingiu 2.206%, ao passo que a redução mais acentuada da cobertura vegetal, de 72,9%, concentrou-se entre 1989 e 2001 — o que indica que a consolidação da ocupação antecedeu, em geral, a percepção institucional do problema e qualquer resposta jurídica ou administrativa a ele dirigida.

Embora referente a município distinto — Vilhena, no sul de Rondônia —, o estudo de Silva e Duarte (2019) sobre a APP do igarapé Pires de Sá, na bacia do rio Comemoração, oferece parâmetro comparativo relevante para a compreensão do padrão regional de ocupação: os autores verificaram, com base em levantamento de campo e mapeamento em ambiente de sistema de informação geográfica, que aproximadamente 87% da faixa de preservação encontrava-se irregular, com pastagem avançando até a margem do curso d'água, ocupação por piscicultura, processos erosivos acentuados e assoreamento intenso. A convergência entre esse achado e os dados relativos a Porto Velho sugere que a degradação das APPs de igarapés não é peculiaridade de um único município, mas reflexo de um padrão de uso e ocupação do solo compartilhado por boa parte das cidades rondonienses, associado à insuficiência histórica de fiscalização ambiental e de planejamento urbano preventivo.

4.3. Planejamento Urbano e Resposta Institucional: O Plano Diretor Participativo

O Plano Diretor Participativo de Porto Velho, instituído pela Lei Complementar municipal n. 838/2021, reafirma, entre suas diretrizes

de macrozoneamento, a proteção das áreas de preservação permanente como componente estruturante do ordenamento territorial urbano, o que evidencia que o problema já é objeto de reconhecimento formal pelo planejamento municipal. A existência desse instrumento normativo é relevante para o argumento deste artigo por uma razão específica: ela demonstra que a insuficiência identificada nos casos analisados na quinta seção não decorre de lacuna legislativa — o arcabouço normativo municipal, estadual e federal aplicável é, em linhas gerais, tecnicamente adequado —, mas de dificuldades de implementação e de fiscalização contínua, o que desloca o centro do problema da produção normativa para a capacidade institucional de execução.

Essa constatação encontra ressonância na teoria institucional de Douglass North, para quem as instituições — as regras do jogo que orientam a interação entre indivíduos e organizações — adquirem relevância precisamente porque fazê-las valer não é gratuito: “quando é custoso transacionar, as instituições importam” (North, 1990, p. 12, tradução nossa). Nessa chave, a existência de uma norma tecnicamente adequada, como o regime das APPs, não elimina os custos de sua execução (*enforcement*); o desempenho da política depende, em última análise, do aparato institucional capaz de tornar a regra efetiva — o que reforça, no caso dos igarapés de Porto Velho, a leitura de que o gargalo se situa na implementação, e não na produção normativa.

Essa constatação é coerente com a literatura mais ampla sobre judicialização de políticas públicas no Brasil, que tende a identificar, na maior parte dos casos, não a ausência de norma, mas a falha de sua efetivação, como o principal motor da migração de determinada controvérsia para o Poder Judiciário. No caso das APPs de igarapés

em Porto Velho, essa dinâmica se manifesta de forma particularmente nítida, como se demonstra a seguir.

5. JUDICIALIZAÇÃO EM AÇÃO: ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS DECISÕES SOBRE APPS EM IGARAPÉS DE PORTO VELHO

5.1. O Caso do Bairro Castanheira

O caso mais ilustrativo do descompasso entre a correção jurídica de uma decisão e sua eficácia social ocorreu no bairro Castanheira, na zona sul de Porto Velho. Em 2010, a Prefeitura ajuizou ação voltada à reintegração de posse de imóvel erguido sobre área de preservação permanente, na Rua B-1, em razão de construção que avançava sobre a calha de um curso d'água. A ordem judicial de demolição e reintegração de posse ao Município somente foi cumprida em maio de 2026 — catorze anos após o ajuizamento.⁶

O intervalo entre a propositura da ação e sua execução material ilustra, com clareza, a distinção — bastante explorada pela literatura processual sobre decisões estruturais — entre eficácia jurídica e eficácia social de uma decisão judicial. Uma sentença pode ser tecnicamente correta, transitar em julgado e, ainda assim, permanecer, por anos, incapaz de alterar a realidade fática que motivou sua prolação (Arenhart, 2013). No caso examinado, a própria execução da ordem judicial exigiu, catorze anos depois, o envolvimento de equipe da Secretaria Municipal de Assistência Social para avaliar a situação de vulnerabilidade dos ocupantes antes da demolição — o que sugere que, ao longo desse período, a ocupação não apenas se consolidou fisicamente, como também produziu vínculos sociais e familiares que o simples cumprimento

da ordem judicial não é capaz de desfazer sem custo humano relevante.

Esse tipo de defasagem temporal não decorre de falha pontual do processo, mas de fatores estruturais recorrentes na execução de decisões ambientais contra ocupações consolidadas: o volume de recursos e embargos processuais disponíveis à parte sucumbente, a limitada capacidade operacional das prefeituras para custear e executar demolições em larga escala, e a ausência, na maior parte dos casos, de mecanismos de acompanhamento judicial contínuo da fase de cumprimento de sentença — o que é próprio das decisões estruturais, cuja efetivação depende de arranjos institucionais mais complexos do que a simples prolação de uma ordem (Arenhart, 2013).

5.2. O Caso da Rua da Beira

Um contraponto interessante ao caso anterior é oferecido pela operação conduzida em julho de 2026 na Rua da Beira, quando equipes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, da Secretaria de Infraestrutura, do Batalhão de Polícia Ambiental e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico atuaram conjuntamente para remover material de aterro utilizado no início de uma ocupação irregular sobre área de preservação permanente (PORTAL 364, 2026). Diferentemente do caso do bairro Castanheira, essa intervenção não decorreu de ordem judicial prévia, mas de ação administrativa direta, fundada no poder de polícia ambiental do Município.

A comparação entre os dois episódios permite uma reflexão relevante para o objeto deste artigo: quando a Administração atua no início do processo de ocupação — antes da consolidação de

edificações e de vínculos familiares e sociais mais robustos —, a via administrativa tende a ser consideravelmente mais célere e menos onerosa, tanto para o poder público quanto para os ocupantes, do que a via judicial acionada depois de anos de ocupação consolidada. Isso não significa que a judicialização seja dispensável; significa, antes, que ela tende a ser mais eficaz quando emprega — e não substitui — a capacidade fiscalizatória preventiva da Administração. Nos casos em que essa fiscalização preventiva falha, como parece ter ocorrido no caso do bairro Castanheira, ao longo dos catorze anos entre o ajuizamento e a demolição, o Judiciário passa a lidar não mais com uma ocupação nascente, mas com uma comunidade estabelecida, o que eleva exponencialmente o custo social e temporal de qualquer solução, judicial ou administrativa.

5.3. Regularização, Negociação e o Caso do Igarapé da Penal

O levantamento socioeconômico das famílias residentes na faixa de preservação do igarapé da Penal, conduzido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente ao longo de 2026, sinaliza um terceiro caminho, distinto tanto da judicialização quanto da remoção administrativa direta: o mapeamento gradual da ocupação como etapa prévia a uma futura estratégia de recuperação ambiental negociada, que combina orientação aos moradores, extensão de saneamento à faixa de quinze a trinta metros e, presumivelmente, remoção concentrada na faixa mais crítica, de zero a quinze metros (Prefeitura de Porto Velho, 2026).

Essa aproximação dialoga com o que a literatura processual mais recente denomina execução negociada de políticas públicas em juízo — modelo no qual o Poder Judiciário, em vez de impor unilateralmente um resultado específico, atua como mediador entre

os interesses em conflito, fixando prazos, obrigações recíprocas e mecanismos de acompanhamento construídos em conjunto com o ente público responsável (Costa, 2018). O próprio Tribunal de Justiça de Rondônia tem, em contextos correlatos de remoção de ocupações urbanas, evidencia disposição institucional do Judiciário local para experimentar soluções menos adversariais em conflitos fundiários urbanos — disposição que poderia, em tese, ser estendida à recuperação das áreas de preservação permanente dos igarapés, hoje tratada, majoritariamente, por vias unilaterais de ação judicial ou administrativa.

5.4. Síntese Comparativa: Fatores Que Condicionam a Eficácia das Decisões

A leitura conjunta dos três episódios examinados permite identificar, ainda que de forma preliminar, alguns fatores recorrentes que parecem condicionar a eficácia social das decisões — judiciais ou administrativas — sobre APPs de igarapés em Porto Velho. O primeiro é o momento da intervenção em relação ao estágio de consolidação da ocupação: quanto mais recente a ocupação no momento em que a medida é adotada, maior a probabilidade de que ela seja executada com rapidez e sem custo social elevado, como sugere o caso da Rua da Beira; quanto mais antiga e consolidada a ocupação, maior o intervalo entre a decisão e sua efetivação, como demonstra o caso do bairro Castanheira.

O segundo fator é a articulação interinstitucional. Nos episódios em que múltiplos órgãos municipais atuaram de forma coordenada — como na operação da Rua da Beira, que reuniu quatro secretarias em uma única ação —, a resposta tendeu a ser mais ágil do que nos casos conduzidos exclusivamente pela via processual individual.

Nessa toada, o terceiro fator, mais difícil de mensurar, mas evidenciado pela experiência do igarapé da Penal, é o grau de participação da população afetada na construção da solução: processos que incorporam levantamento prévio das condições socioeconômicas dos ocupantes parecem menos sujeitos a judicialização defensiva por parte dos próprios moradores — como pedidos de tutela de urgência contra a remoção — do que operações de remoção abrupta, ainda que legalmente amparadas.

Por fim, um quarto fator, de natureza mais estrutural, diz respeito à existência de instrumentos jurídicos que permitam soluções intermediárias entre a manutenção integral da ocupação e sua remoção total — como a REURB-S e a possibilidade de redução excepcional da faixa *non aedificandi* em núcleos urbanos informais consolidados.

Desse modo, a disponibilidade desses instrumentos amplia o espaço de negociação entre Poder Público, Judiciário e comunidades ocupantes, reduzindo a probabilidade de que o conflito se resolva apenas pela via, mais custosa e mais lenta, da remoção judicialmente determinada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo investigar a eficácia das decisões judiciais sobre a ocupação de áreas de preservação permanente em igarapés no município de Porto Velho, a partir de revisão da literatura sobre judicialização de políticas públicas e do exame de casos concretos recentes. A análise conduzida permite algumas conclusões.

Em primeiro lugar, verificou-se que a atuação do Judiciário sobre a matéria, na maioria dos casos examinados, não configura propriamente ativismo judicial, na acepção que a doutrina atribui ao termo, mas judicialização em sentido estrito: aplicação de normas já claramente positivadas no Código Florestal e na legislação municipal, provocada pela inércia ou insuficiência da ação preventiva do Poder Executivo.

Assim, o problema central identificado neste estudo não está, portanto, na legitimidade da intervenção judicial, mas em sua efetividade temporal.

Em segundo lugar, o caso do bairro Castanheira demonstrou que decisões juridicamente corretas podem levar mais de uma década para produzir efeitos concretos, período durante o qual a ocupação irregular tende a se consolidar física e socialmente, elevando o custo humano de sua reversão. Esse achado reforça a distinção, já consolidada na literatura processual sobre decisões estruturais, entre eficácia jurídica e eficácia social, e sugere que o tempo de tramitação processual deveria ser tratado como variável relevante na avaliação da política pública ambiental judicializada, e não como mero dado acessório.

Em terceiro lugar, a comparação entre esse caso e a operação administrativa realizada na Rua da Beira indica que a atuação preventiva da Administração — quando exercida antes da consolidação da ocupação — tende a produzir resultados mais rápidos e menos onerosos do que a judicialização tardia. Isso não desqualifica o papel do Judiciário, mas reposiciona-o: sua função mais eficaz parece ser menos a de determinar remoções após décadas de omissão administrativa, e mais a de garantir, por meio

de instrumentos de controle preventivo e de decisões estruturais bem desenhadas, que a Administração cumpra sua função fiscalizatória de forma contínua.

Em quarto lugar, a experiência ainda incipiente de levantamento socioeconômico das famílias do igarapé da Penal, somada à disposição do Tribunal de Justiça de Rondônia em adotar métodos consensuais de resolução de conflitos fundiários em outros contextos, sugere um caminho promissor de articulação entre judicialização, regularização fundiária e execução negociada de políticas públicas. Recomenda-se, nesse sentido, que futuras iniciativas institucionais voltadas à proteção das APPs de igarapés de Porto Velho incorporem, desde o início, mecanismos de diagnóstico socioeconômico, prazos de acompanhamento intermediário e canais de participação das comunidades afetadas, de modo a reduzir a probabilidade de litígios prolongados e a ampliar a legitimidade social das medidas adotadas.

Por fim, cabe registrar que este estudo se apoiou em número limitado de casos, selecionados por relevância e disponibilidade documental, e não em levantamento quantitativo exaustivo do universo de processos judiciais sobre o tema no município — limitação que decorre da ausência de bases de dados públicas agregadas sobre litígios ambientais em escala municipal. Recomenda-se, como agenda de pesquisa futura, a realização de levantamento sistemático junto ao Tribunal de Justiça de Rondônia e ao Ministério Público estadual, capaz de mensurar, de forma mais precisa, o tempo médio de tramitação e de cumprimento de decisões sobre APPs de igarapés, bem como o percentual de casos em que a solução negociada se mostrou mais efetiva do que a remoção judicialmente determinada.

A proteção efetiva dos igarapés de Porto Velho, conclui-se, não será alcançada por decisões judiciais isoladas, por mais tecnicamente corretas que sejam, mas pela combinação sustentada entre fiscalização preventiva, planejamento urbano capaz de antecipar a pressão migratória sobre o território, e mecanismos negociados de regularização que considerem, simultaneamente, a função ecológica das áreas de preservação permanente e a dignidade das famílias que hoje ocupam suas margens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, n. 13, p. 17-32, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.** Relator: Min. Luiz Fux, julgamento em 28 fev. 2018.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A "execução negociada" de políticas públicas em juízo.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

COSTA, Jefferson Marques. **Judicialização da política ambiental no Brasil: entre o ativismo judicial e a autocontenção na proteção dos direitos ambientais.** Revista Jurídica da Amazônia, v. 2, n. 2, p. 64-82, 2025.

CRUZ, Caio Cesar Silva; ZUFFO, Catia Eliza; SANTOS, Osmair Oliveira dos. **Bacia hidrográfica do Igarapé Tancredo Neves: em Porto Velho (RO) – mapeamento do uso da terra e da cobertura vegetal.** In: **TECNOLOGIAS avançadas e suas abordagens.** v. 1. [S.l.]: Seven Editora, 2023. cap. 31.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais/Thomson Reuters Brasil, 2018.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PORTAL 364. **Operação integrada recupera Área de Preservação Permanente na Rua da Beira em Porto Velho.** Porto Velho, jul. 2026. Disponível em <https://www.portovelho.ro.gov.br/noticias/57742>. Acesso em 04 de abril de 2026.

PORTO VELHO. **Lei Complementar n. 838, de 4 de fevereiro de 2021. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho. Porto Velho:** Câmara Municipal de Porto Velho, 2021.

PREFEITURA DE PORTO VELHO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA). **Prefeitura segue com levantamento socioeconômico de famílias às margens do igarapé da Penal. Porto Velho, 2026.** Disponível em <https://www.portovelho.ro.gov.br/noticias/meio-ambiente-prefeitura-segue-com-levantamento-socioeconomico-de-familias-as-margens-do-igarape-da-penal>. Acesso em 21 de março de 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Durcelene A.; DUARTE, Miquéias Lima. **Avaliação da área de preservação permanente do Igarapé Pires de Sá, bacia do Rio Comemoração, no sudoeste amazônico.** Revista Caribeña de Ciencias Sociales, n. 6, jun. 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela UNIR. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8347-7856>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Doutorando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela UNIR. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1416-5099>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

³ último recurso

⁴ não edificável

⁵ esgoto bruto

⁶ Disponível em
<https://www.portovelho.ro.gov.br/noticias/fiscalizacao-prefeitura-demole-imovel-construido-em-area-de-preservacao-na-capital>