

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Lisiane Forti Rosado

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO
MUNICÍPIO DE SOLEDADE: ANÁLISE DA POLÍTICA
PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E
ACESSO À MORADIA

Passo Fundo

2018

Lisiane Forti Rosado

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE
SOLEDADE: ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E ACESSO À MORADIA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Adriana Fasolo Pilati Scheleder

Passo Fundo

2018

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para os devidos fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca de tal estudo.

Passo Fundo – RS, abril de 2018.

Lisiane Forti Rosado

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, com amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, pela vida e oportunidade de vivenciar o mestrado.

Ao meu pai, Mário, inigualável amigo, inspiração ao longo da minha vida, sobretudo pelo amor, carinho, incentivo e dedicação incansável a mim dispensada.

À minha mãe, Marilene, pelo amor, amizade e paciência, pela maravilhosa presença nas diversas fases da minha vida e por todos os valores que desenhou em minha personalidade com todo o gigantismo de sua alma.

Aos meus amigos e chefes, Doutor Alexandre Piccoli e Rafael Pedro Magagnin, aos quais tenho tamanha admiração, pelo incentivo e generosidade decorridos por meio da transmissão de seu vasto conhecimento jurídico, profissional e pessoal, acarretando oportunidade de aprendizado.

À Defensoria Pública de Soledade, na pessoa da colega e amiga Lidiane Sobroza, pelo incentivo, amizade e companheirismo da melhor equipe de trabalho.

À Secretaria da Assistência Social e Habitação do Município de Soledade, em nome do Marcus Dias e Ana Clália Tatim Guizzo, pelo apoio do quadro de servidores.

Às minhas amigas e colegas, Leila Cássia Piccon, Cássia Fraga Chiarello, Tassiane Ghilardi e Simone Elias Serrano, que fizeram esta trajetória mais alegre.

À minha orientadora, Professora Doutora, Adriana Fasolo Pilati Scheleder, pelas contribuições e experiências compartilhadas na orientação deste trabalho.

Aos Professores Doutores, Márcio Renan Hamel e Maria Aparecida Lucca Caovilla, pela disponibilidade e contribuições dadas ao presente trabalho.

Ao Coordenador do PPGDireito, Professor Doutor Liton Lanes Pilau Sobrinho, na pessoa de quem agradeço a todo o corpo discente e docente, obrigada por dividirem conosco seus conhecimentos e experiências.

A todos que de alguma forma passaram pela minha vida, deixando um pouco de si e levando um pouco de mim, contribuindo para minha formação pessoal e acadêmica.

Obrigada.

Lisiane Forti Rosado

**Regularização fundiária urbana no município de Soledade: análise da política pública
de regularização fundiária e acesso à moradia**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Adriana Fasolo Pilati Scheleder

Aprovada em ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Adriana Fasolo Pilati Scheleder
Universidade de Passo Fundo – UPF

Professor Doutor Márcio Renan Hamel
Universidade de Passo Fundo – UPF

Professora Doutora Maria Aparecida Lucca Caovilla
Universidade Comunitária da Região de Chapecó - UNOCHAPECÓ

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| APP | Área de Preservação Permanente |
| BNH | Banco Nacional da Habitação |
| CA | Coefficiente de Aproveitamento |
| CADUNICO | Cadastro Único |
| CES | Coefficiente de Equiparação Salarial |
| COAGRISOL | Cooperativa Agrícola de Soledade |
| COHAB | Companhia de Habitação Popular |
| CORSAN | Companhia Riograndense de Saneamento |
| CPF | Cadastro de Pessoa Física |
| CTPS | Cartão de Trabalho e Previdência Social |
| DECONCIC | Departamento da Indústria da Construção da Fiesp |
| DEMHAB | Departamento de Habitação Popular |
| EIA | Estudo de Impacto Ambiental |
| EIV | Estudo de Impacto de Vizinhança |
| FCVS | Fundo de Compensação de Variações Salariais |
| FIESP | Federação da Indústria do Estado de São Paulo. |
| FGTS | Fundo de Garantia de Tempo de Serviço |
| FHI | Fundo de Habitação de Interesse Social |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUCUS | Fundação de Compensação de Variáveis Salariais |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPTU | Imposto Territorial Predial Urbano |
| ITR | Imposto Territorial Rural |
| LM | Lote Mínimo |
| NIS | Número de Identificação Social |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PES | Plano de Equivalência Salarial |
| PLANSAB | Plano Nacional de Saneamento Básico |

| | |
|-------|---|
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| RGE | Rio Grande Energia |
| SFH | Sistema Financeiro da Habitação |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TO | Taxa de Ocupação |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| UPF | Universidade de Passo Fundo |
| VRM | Valor Referencial Municipal |
| ZEIC | Zonas Especiais de Interesse Comunitário |
| ZEIS | Zonas Especiais de Interesse Social |

RESUMO

Este estudo tem como objetivo fazer uma descrição do programa de regularização fundiária urbana no município de Soledade, com a posterior análise das políticas públicas habitacionais e o acesso à moradia. Inicialmente, verifica-se o planejamento de regularização fundiária junto a Soledade, partindo da análise jurídico-legislativa das demandas fundiárias no cenário urbano e passando para a análise dos documentos que descrevem o projeto. O planejamento urbano e suas características junto ao cenário da urbanização municipais são outro ponto que complementam o presente estudo, eis que a concentração urbana ocorreu de forma desordenada, em razão da falta de planejamento adequado das cidades. Ademais, a inexistência de habitação adequada, o que abrange o fornecimento de água, a existência de saneamento básico, a segurança jurídica da posse e o acesso à energia elétrica, dentre outros serviços públicos, acarretam problemas no âmbito social e econômico. O direito fundamental e social à moradia para ser implementado necessita de políticas habitacionais, as quais têm por parâmetro o Estatuto da Cidade. Um obstáculo a ser sanado pelos atores do direito na pós-modernidade é enfrentar as dificuldades impostas às políticas habitacionais, eis que há carência de medidas para concretização do direito à moradia para todos. Para que esse direito seja observado, é necessário que sejam superadas as carências oriundas da falta de políticas públicas habitacionais. Diante disso, a judicialização tem sido apontada como alternativa ao problema da falta de moradia digna à população. Neste estudo realizado, foi possível concluir que se fazem necessárias ações governamentais efetivas, que fortaleçam a democracia e implementem o acesso à moradias dignas às famílias. O poder judiciário, por sua vez, na sua precípua função de controle, deve ser um aliado na implementação das políticas públicas diante das reais necessidades dos cidadãos.

Palavras-chave: Judicialização. Políticas públicas. Regularização fundiária.

ABSTRACT

This study aims to describe the urban land regularization program in the municipality of Soledade, with the subsequent analysis of public housing policies and access to housing. Initially, land regularization planning was carried out together with Soledade, starting from the legal-legislative analysis of the land demands in the urban scenario and passing to the analysis of the documents that describe the project. Urban planning and its characteristics along the municipal urbanization scenario are another point that complement the present study, hence the urban concentration occurred in a disorderly way, due to the lack of adequate planning of the cities. In addition, the lack of adequate housing, which includes water supply, sanitation, legal security of tenure and access to electricity, among other public services, bring problems in the social and economic sphere. The fundamental and social right to housing to be implemented requires housing policies, which are based on the City Statute. One obstacle to be solved by the actors of law in postmodernity is to face the difficulties imposed by housing policies, since there is a lack of measures to realize the right to housing for all. For this right to be observed, it is necessary to overcome the shortcomings arising from the lack of public housing policies. Given this, the judicialization has been pointed out as an alternative to the problem of the lack of decent housing for the population. In this study, it was possible to conclude that effective government actions are necessary, that strengthen democracy and implement the access to decent housing for families. The judiciary, in turn, in its primary role of control, must be an ally in the implementation of public policies in the face of the real needs of citizens.

Keywords: Judiciary. Public policy. Land regularization.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| CAPÍTULO I – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE SOLEDADE..... | 15 |
| 1.1 Análise jurídico-legislativa das demandas fundiárias no município de Soledade..... | 16 |
| 1.2 Análise documental do programa de regularização fundiária..... | 23 |
| CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO URBANO..... | 33 |
| 2.1 Urbanização e o urbanismo brasileiro..... | 34 |
| 2.2 Direito fundamental à moradia e o implemento das políticas habitacionais.... | 42 |
| CAPÍTULO III – ACESSO À MORADIA..... | 52 |
| 3.1 Das políticas públicas habitacionais: carência de medidas para concretização do direito à moradia para todos..... | 53 |
| 3.2 Judicialização x ativismo judicial: regularização fundiária no poder judiciário..... | 59 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 69 |
| REFERÊNCIAS..... | 73 |
| APÊNDICE 1– Informações do IBGE..... | 82 |
| APÊNDICE 2 – Documentação: regularização fundiária de Soledade..... | 88 |

INTRODUÇÃO

O presente estudo relaciona-se à linha de pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, no âmbito dos novos paradigmas do Direito.

Considera-se de grande relevância o desenvolvimento deste trabalho, com o intuito de proporcionar uma contribuição original à ciência jurídica, especialmente ao analisar o programa de regularização fundiária urbana no município de Soledade, desde a perspectiva das políticas públicas habitacionais à judicialização do acesso à moradia.

Estruturou-se este estudo em três capítulos, que se somam à introdução e as considerações finais.

No capítulo inicial, verifica-se a questão da regularização fundiária no município de Soledade, partindo da análise jurídico-legislativa das demandas fundiárias no cenário urbano e passando para a análise dos documentos que descrevem o projeto. Considerando que as matérias de competência municipal devem ser planejadas e executadas por meio de políticas públicas, destacam-se os principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, tais quais, a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos), o transporte da população urbana (mobilidade e trânsito), o planejamento territorial e a regularização fundiária. O planejamento urbanístico busca aparelhar as áreas habitáveis e, para tanto, deve envolver diversos setores, os quais abrangem as questões econômicas, sociais, orçamentárias e ambientais.

No município de Soledade, muitas famílias têm dificuldade de acesso à moradia legalizada. O poder público preocupado com essa predominante característica local instituiu a Lei n. 3.519/2013, a qual cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Soledade e dispõe que cabe ao poder executivo municipal coordenar o projeto. O objetivo de tal regularização é transferir a titularidade aos possuidores, agora novos proprietários. Esse programa abrange toda área urbana do município e busca ordenar os espaços em desconformidade com a legislação.

A política habitacional de regularização fundiária aponta que é dever do Estado Democrático de Direito assumir, com responsabilidade, a melhora dessa mazela. Assim, esse projeto deve buscar a equidade social, a segurança da posse, o acesso à moradia digna, aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. Com efeito, a

regularização fundiária é política governamental, que pretende fornecer o mínimo de infraestrutura necessária para a obtenção de habitações adequadas, condignas com o lar que uma família deve ter.

No segundo capítulo, examina-se o planejamento urbano e suas características junto ao cenário das zonas urbanas municipais. De início, são apresentados os institutos da urbanização e do urbanismo, indicando os componentes essenciais da moradia e como as condições habitacionais brasileiras são relevantes na obtenção da qualidade de vida da população. Posteriormente, abordam-se o direito fundamental à moradia e o implemento das políticas habitacionais, com ênfase no Estatuto da Cidade. Dessa forma, o direito à moradia digna, com base em políticas públicas que assegurem a regularização fundiária e a urbanização, deve estar presente nas metas de governo dos municípios, os quais devem executar esse plano político.

Dentre os direitos humanos, um dos mais fundamentais é o acesso à moradia, vez que condição essencial para uma vida digna, pois a habitação constitui o local de residência do indivíduo, da casa, do lar. Assim sendo, um obstáculo a ser sanado pelos atores do direito na pós-modernidade, é enfrentar as dificuldades impostas às políticas habitacionais, eis que há carência de medidas para concretização do direito à habitação para todos.

São avaliados e propostos, no terceiro e último capítulo, estudos sobre o acesso à moradia e as dificuldades em efetivar esse direito social. Diante disso, são consideradas as políticas públicas habitacionais e a carência de medidas para concretização de tal direito para todos. A segregação urbana e a mercantilização do espaço urbano negam o acesso à moradia ou permitem o ingresso em habitações precárias, o que, por sua vez, acarreta obstáculos para a efetivação do princípio da dignidade humana, que somente se concretiza quando se tem um lar digno. Logo, as políticas públicas habitacionais são o meio pelo qual o Estado promove a justiça social e concretiza esse direito social para consolidação da cidadania plena.

Posteriormente, aborda-se a judicialização do acesso à moradia, mostrando o fenômeno do ativismo judicial. Com efeito, o Estado Democrático de Direito não pode se desviar de seus fundamentos, dos objetivos da República Federativa do Brasil e das suas atribuições postas na Carta Magna de 1988, bem como das tutelas do direito à moradia, pleiteadas ao poder judiciário, em sua maioria, pedidos por um mínimo existencial. Logo, o controle das políticas públicas deve dar preferência à efetivação do mínimo existencial, priorizando os hipossuficientes e agindo apenas se houver prova da ineficiência da política pública. Importante ainda ressaltar que, em regra, as pessoas que buscam o poder judiciário para concretizar o direito à moradia, estão pleiteando a tutela do denominado “mínimo existencial”.

Na sua metodologia, esta pesquisa acolheu como método de abordagem o indutivo, pois apresenta o contexto da sociedade soledadense para abordar o surgimento de uma nova política de inclusão ao direito social à moradia. Adotou, também, como método procedimental, o monográfico, por meio de pesquisa bibliográfica e técnica de análise documental, utilizando-se de legislações e doutrinas jurídicas especializadas mais adequadas ao objeto do estudo.

Em relação a seus objetivos, trata-se de uma pesquisa descritivo-exploratória. Descritiva, pois tem como cerne a observação e descrição das características dos instrumentos jurídicos que viabilizam a regularização fundiária; e, exploratória por seu contexto de descoberta.

CAPÍTULO I – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO MUNICÍPIO DE SOLEDADE

Em meados de 1810, Soledade chamava-se “Picada do Botucaraí”, região serrana, de clima temperado seco, com solo argiloso, florestas de araucária e campos favoráveis à pecuária e à agricultura, além de grande rede hidrográfica, pedreiras e minerais.^{1,2} A colonização sucedeu-se pelos portugueses, alemães, franceses, italianos, libaneses, poloneses, espanhóis e índios, sendo que os primeiros moradores exerciam atividades laborais como criadores de mulas, pecuaristas, lavradores, tropeiros, comerciantes, escravos, artesãos, dentre outros.³

O município de Soledade está localizado na metade norte do Estado do Rio Grande do Sul, na região do alto da serra do Botucaraí, com extensão territorial de 1.213,410 km,⁴ consoante dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – de 2016, e população de 30.044 habitantes,⁵ segundo o levantamento do Censo de 2010. Esse município desmembrou-se de Passo Fundo, foi emancipado em 29 de março de 1875 e mostra limite político administrativo com os seguintes municípios: Ibirapuitã, Tio Hugo, Camargo, Vitor Graeff, Mormaço, Barros Casal, Tunas, Lagoão, Fontoura Xavier, Itapuca, Nova Alvorada, Arvorezinha e Espumoso.⁶ Em meados das décadas de 1940 e 1950, a cidade se urbanizou, quando houve a instalação de indústrias, em especial, no ramo das pedras preciosas.⁷

Pelos índices apresentados junto ao Censo de 2010, o município de Soledade tem esgotamento sanitário adequado em 70,4% de seu território, 44,5% de arborização e 32% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização apropriada, ou seja, possui bueiros, calçadas, pavimentação e meio-fio adequados.⁸

Comparado aos demais municípios do Estado do Rio Grande do Sul, Soledade marca posição 129 de 497 quanto ao esgotamento sanitário; ocupa o ranking 433 de 497 no que diz

¹ EIFERT, Maria Beatriz Chini. **Marcas da escravidão nas fazendas pastoris de Soledade (1867-1883)**. Passo Fundo: Universitária, 2007.

² FRAGMENTOS DA HISTÓRIA DE SOLEDADE. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/site/historico>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

³ FRAGMENTOS DA HISTÓRIA DE SOLEDADE, 2018.

⁴ SOLEDADE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/soledade/panorama>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

⁵ SOLEDADE, 2018.

⁶ ORTIZ, Helen Scorsatto. **O banquete dos ausentes: a lei de terras e a formação do latifúndio no norte do Rio Grande do Sul (1850-1890)**. Passo Fundo: Universitária, 2011, p. 107.

⁷ FRAGMENTOS DA HISTÓRIA DE SOLEDADE, 2018.

⁸ SOLEDADE, 2018.

respeito à arborização e se classifica em 136 de 497 no que se refere à urbanização apropriada nas vias públicas.⁹

1.1 Análise jurídico-legislativa das demandas fundiárias no município de Soledade

A Constituição Federal de 1988^{10,11} prevê que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; mas, cabe ao Município¹² executar o planejamento urbanístico local através do plano diretor.

Dessa forma, destaca-se que plano diretor é o instrumento jurídico que objetiva ordenar a ocupação do solo urbano, respeitando os interesses coletivos e difusos da comunidade e os interesses individuais dos moradores; além disso, essa lei tem por escopo planejar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local, com base nos interesses locais, porém respeitando as determinações do Estatuto da Cidade;¹³ também deve regulamentar os instrumentos de políticas públicas que serão implantados no município, conforme prevê o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.¹⁴

⁹ SOLEDADE, 2018.

¹⁰ Art. 21: Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹² Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (BRASIL. Constituição (1988), 2017).

¹³ BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

¹⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL. Constituição (1988), 2017).

Assim, o objetivo do plano diretor é organizar os espaços habitáveis e instrumentalizar a política de desenvolvimento e planejamento territorial da comuna, com o escopo de fortalecer as atividades que implantem a função social das áreas urbanas junto ao município. Principal instrumento do planejamento urbanístico, o plano diretor deve apresentar, dentre outros, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e as diretrizes para a regularização fundiária. O Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257 de 2001, assim dispõe:

Art. 41: O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.¹⁵

Diante disso, é preciso que o poder municipal aprove um plano diretor. Por sua vez, dispõe a Lei n. 10.257:

Art. 39 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei¹⁶.

Nessa senda, até a promulgação da Constituição Federal de 1988,¹⁷ o Brasil não contava com uma política de desenvolvimento urbano, inexistindo uma distribuição de competências em matéria urbanística. O que existiam eram leis esparsas de caráter urbanístico.¹⁸

O capítulo da “Política Urbana”, posto na Carta Magna de 1988, propõe que seja específico de cada lugar o desenvolvimento da regularização urbana. Silva assevera que é do Município o papel fundamental na estruturação legal da ordenação urbanística local.¹⁹

¹⁵ BRASIL. Lei n. 10.257, 2017.

¹⁶ BRASIL. Lei n. 10.257, 2017.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹⁸ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** 2007. Dissertação. (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2426>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

¹⁹ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

Assim, a política urbana e o destino das cidades são pautas que devem estar presentes no plano diretor. Os principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, dentre eles, a moradia, o saneamento ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos), as questões sobre transporte da população urbana (mobilidade e trânsito), o planejamento territorial e a regularização fundiária, são matérias de competência municipal a serem planejadas e executadas por meio de políticas públicas.²⁰

Para a confecção desse instrumento, torna-se imprescindível a gestão participativa da população, por meio de audiências públicas, debates e interação nas decisões sobre o destino da cidade. Já a sustentabilidade ambiental também deve ser diretriz para o planejamento urbano, bem como os estudos de impacto urbanístico para grandes obras.

Além do mais, o Estatuto da Cidade previu um tempo limite de cinco anos para que as cidades publicassem seus planos diretores, contados a partir da aprovação da Lei Federal n. 10.257/01.²¹ Todavia, grande parte das cidades brasileiras se atrasou na feitura de seus planos diretores, seja em razão da complexidade da tarefa, seja devido a outros motivos, e, diante dessa situação, o prazo foi adiado para 30 de junho de 2008, segundo a Lei n. 11.673/2008.²²

O plano diretor do município de Soledade foi instituído pela Lei n. 3.027/2006.²³ Frisase que a propriedade urbana cumpre sua função social quando acata as ordens postas no Plano Diretor – Lei Complementar n. 3.027/2006.²⁴ Assim, a ideia de função social da propriedade surge do dever do proprietário em empregar recursos para o crescimento da sociedade em geral. A propriedade torna-se um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, ou seja, apesar de ser considerado direito fundamental, é restringido pela função social da propriedade.²⁵

O verdadeiro significado da função social da propriedade não diminui o direito de propriedade, mas o poder-dever do proprietário, qual seja, submeter o interesse individual ao

²⁰ ENSAIOS. Disponível em: <www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_ensaios12.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

²¹ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

²² BRASIL. **Lei n. 11.673**, de 08 de maio de 2008. Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111673.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

²³ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, de 03 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Soledade. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/plano-diretor-n-3027-012016/6142>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

²⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

²⁵ GOMES, Daniela Vasconcellos. **A noção de propriedade no direito civil contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1203>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

interesse coletivo, que é o bem-estar geral. De outra sorte, quanto à legitimidade para impor tal destinação à propriedade, cabe, principalmente, ao Estado intervir e verificar o cumprimento das normas urbanísticas no que tange ao aproveitamento racional e adequado da propriedade, e, subsidiariamente, é o particular quem está legitimado a exigir do proprietário a correta utilização do bem.

Dessa forma, todos os planos, os projetos e as execuções de obras, sejam elas públicas e/ou privadas, devem seguir o instrumento jurídico e político, chamado Plano Diretor.

A Lei Complementar n. 3.027/2006²⁶ tem por objetivos promover o desenvolvimento sustentável do Município de Soledade, por meio da implantação de processo de planejamento para unificar as ações da comunidade e do Poder Executivo local com as políticas e programas regionais; propiciar melhora no padrão dos serviços prestados à população e qualidade na infraestrutura ofertada aos munícipes; garantir que a função social seja exercida pela cidade e pelas propriedades; decidir democraticamente as prioridades das políticas públicas a serem efetivadas; viabilizar o acesso à cidadania plena, por meio do acesso à moradia, dos equipamentos urbanos e dos serviços públicos; reduzir as desigualdades locais e a segregação socioespacial; impedir a especulação imobiliária; ofertar áreas para a produção de habitações para as pessoas com baixa renda; fortalecer a regulação pública sobre o solo urbano; dentre tantos outros.²⁷

A gestão da política de desenvolvimento e planejamento territorial é realizada pelo trabalho de um conselho, uma comissão e um comitê. O plano diretor estabelece que esses grupos de trabalho sejam coordenados pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento; no entanto, na prática, ficam subordinados à Secretaria da Assistência Social e Habitação. Os grupos têm por atribuições implantar e monitorar o Plano Diretor Municipal; elaborar políticas públicas municipais; emitir pareceres sobre os processos de parcelamento do solo urbano e sobre as ZEIS²⁸ – zonas especiais de interesse social; dentre outras funções.²⁹

²⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

²⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

²⁸ As ZEIS são parcela de área urbana instituída juridicamente, destinada à moradia de população de baixa renda e servem para assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local, facilitar a regularização de áreas encortçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos; assegurar as condições legais para a urbanização da área; reservar terrenos ociosos ou subutilizados para novas moradias; e destinar prédios vazios ou subutilizados para moradia popular. Determinam normas especiais de uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação para áreas já ocupadas por assentamentos informais. Essas normas são específicas para a área que será objeto de regularização, esteja ela ocupada ou não. Não obstante, trata-se de uma maneira de assegurar habitação social em terras bem localizadas e providas de infraestrutura para o uso da população de baixa renda por meio do Plano Diretor do Município (RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018).

²⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

Para ratificar o cenário democrático brasileiro, a participação da comunidade é indispensável. Portanto, as audiências públicas, a iniciativa popular legislativa, a elaboração participativa da legislação orçamentária e as conferências de planejamento são instrumentos de gestão presentes na presente legislação.³⁰ Também a participação das associações de bairros e líderes comunitários nas reuniões municipais se fazem imprescindíveis na discussão das questões urbanísticas da comunidade soledadense.

O planejamento urbanístico busca aparelhar as áreas habitáveis e, para tanto, deve envolver diversos setores, os quais abrangem as questões econômicas, sociais, orçamentárias e ambientais. Assim, o Plano Diretor de Soledade conta com 11 instrumentos de planejamento, quais sejam: a) plano diretor estratégico; b) plano diretor de desenvolvimento rural; c) plano diretor ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias; f) orçamentos anuais; g) código de parcelamento do solo; h) código de obras; i) código de postura; j) código ambiental; e, k) sistema de informações geográficas municipal.³¹ Cumpre frisar que podem ser aplicadas subsidiariamente as legislações civis e administrativas, desde que não contrariem as disposições aqui previstas. Ademais, o Plano Diretor³² deve ser analisado em conjunto ao Estatuto da Cidade³³ – Lei 10.257/2001 - e a Lei Estadual 10.116/1994.³⁴ Outra classificação presente no Plano Diretor trata sobre o macrozoneamento urbano, o qual delimita as regiões em macrozonas para melhor planejar e ordenar o território urbano municipal. As macrozonas levam em consideração a similitude das características de cada região, o grupo instalado e a situação ambiental.³⁵

A macrozona urbana é delimitada pelo perímetro urbano, o qual foi redefinido pela Lei Municipal n. 2.887/2004,³⁶ e visa, dentre outros aspectos, a controlar a expansão urbana, direcionar a densificação residencial e promover a regularização fundiária em áreas ocupadas

³⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

³¹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

³² RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

³³ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

³⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 10.116**, de 23 de março de 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso em: 09 fev. 2018.

³⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

³⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 2.887**, de 15 de setembro de 2004. Autoriza o município a promover a expansão e dar nova delimitação do perímetro urbano da cidade de Soledade. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/lei-28872004/3814>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

de modo irregular.³⁷ Essa região, por sua vez, está dividida em zoneamentos urbanos, sendo que cada zona constitui um conjunto, que pode ser o sistemas de comércio e serviços, o sistema de produção, o sistema de proteção ambiental, o sistema residencial, o sistema especial³⁸ e/ou o sistema de expansão urbana.³⁹

As zonas de expansão urbana estão localizadas nas áreas externas às rodovias que contornam a malha urbana e não se destinam, pela legislação municipal, ao uso residencial. Nessas áreas não poderá ser implantado, segundo a presente lei, o parcelamentos do solo para fins urbano.⁴⁰ Na prática, há instalação de residências ao longo das rodovias, que, na verdade, são áreas com fins de zona urbana, porém são tributadas pelo imposto territorial rural – ITR -, vez que, junto à matrícula do Ofício do Registro de Imóveis de Soledade, consta área rural.

O poder executivo municipal deve aprovar e licenciar as construções, as reconstruções, as reformas ou os acréscimos nas edificações situadas na macrozona urbana. Para tanto, existe uma equipe de servidores, os quais fazem as vistorias junto às residências.⁴¹

Os proprietários devem dar adequado aproveitamento ao solo e caso a área não esteja devidamente edificada ou esteja subutilizada, o poder executivo municipal poderá parcelar, edificar ou utilizar de modo compulsório; aplicar o imposto territorial predial urbano - IPTU - progressivo ou desapropriar o proprietário, mediante pagamento com títulos da dívida pública. Segundo o Plano Diretor, essas conceituações necessitam de lei própria; de outro modo, já existe previsão no Estatuto da Cidade⁴² – Lei n. 10.257 de 2001 –, que deixa à disposição do Poder Público Municipal esses e outros instrumentos para estimular a ordenação urbana.

O direito de preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa em área localizada na macrozona urbana, poderá ser exercido pelo poder público municipal, durante o prazo não superior a cinco anos. O direito de preempção ocorre caso o poder público necessitar de áreas para regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e

³⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

³⁸ O sistema especial tem por escopo a regularização urbanística junto as ZEIS – zonas especiais de interesse social -, as quais necessitam de regulamentação urbanística diferente das áreas vizinhas, e as ZEIC - zonas especiais de interesse comunitário -, que são o Parque Centenário Rui Ortiz, a Cooperativa Agrícola de Soledade – COAGRISOL – e o campus da Universidade de Passo Fundo – UPF.

³⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

⁴⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

⁴¹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

⁴² BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer; dentre outros.⁴³

Os tipos de uso do solo urbano são classificados pela legislação municipal em residencial, comercial, serviços, institucional, misto, industrial e especial. Neste trabalho, a categoria residencial⁴⁴ é a de maior relevo, destinada às edificações para moradia permanente de uma ou mais famílias. Essa classe pode ser diferenciada por unifamiliar, multifamiliar I ou multifamiliar II. A unifamiliar diz respeito a uma única unidade habitacional por lote sobre o terreno; a multifamiliar corresponde a mais de uma unidade habitacional sobre o terreno para moradia de mais de uma família, sendo o modelo I com agrupamento habitacional em modelo horizontal e o modelo II no sentido vertical da construção.⁴⁵

Cumprir frisar que o Estado pode repelir o caráter individualista da propriedade por meio dos institutos sancionatórios, quais sejam, sanções tributárias (art. 156, §1º e art. 153 da Constituição Federal de 1988),⁴⁶ o parcelamento e a edificação compulsória (art. 5º do Estatuto da Cidade), o IPTU progressivo (art. 153, §4º, I, da Constituição Federal de 1988)⁴⁷ e a desapropriação-sanção (art. 182, §4º, III, da Constituição Federal de 1988),⁴⁸ tratando-se, portanto, de uma limitação ao exercício da propriedade, quando essa se descompromete com seus fins sociais.⁴⁹

Ademais, há previsão normativa junto ao plano diretor que, em havendo alienação do bem imóvel, essas obrigações de bem aproveitar o terreno serão transferidas ao novo proprietário.⁵⁰

O Plano Diretor contempla a realidade física, social, econômica, política e administrativa do município de Soledade, organizando os espaços para os usos da zona urbana e da infraestrutura urbanística.

⁴³ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

⁴⁴ Existem índices urbanísticos que devem ser observados, como o coeficiente de aproveitamento (CA) que indica a área máxima a ser construída sobre o lote urbano; a taxa de ocupação (TO) que é o percentual da área máxima horizontal a ser edificada; e, o lote mínimo (LM), qual seja a área mínima da área após o parcelamento do solo.

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

⁴⁹ MOESCH, Frederico Fernandes. **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

⁵⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.027**, 2018.

1.2 Análise documental do programa de regularização fundiária

No município de Soledade, muitas famílias têm dificuldade de acesso à moradia legalizada. A Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação preocupada com essa predominante característica local instituiu a Lei n. 3.519/2013,⁵¹ a qual cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Soledade e dispõe que cabe ao poder executivo municipal coordenar o projeto. O objetivo desse programa é transferir a titularidade aos possuidores, agora novos proprietários. O programa abrange toda área urbana do município e visa a ordenar os espaços em desconformidade com a legislação.

A política habitacional de regularização fundiária aponta que é dever do Estado Democrático de Direito assumir, com responsabilidade, a melhora de tal mazela. Assim, essas políticas públicas devem buscar a equidade social, a segurança da posse, a moradia adequada, aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. Contextualizando, segue conceito sobre tal política pública elaborado por Alfonsin e Fernandes.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.⁵²

Com efeito, a regularização fundiária é política governamental, que visa a fornecer o mínimo de infraestrutura necessária para a obtenção de habitações adequadas, condignas com o lar que uma família deve ter.

Para modificar o degradante cenário dos assentamentos urbanos informais, já consolidados, a regularização fundiária passa a integrar as políticas que pretendem a inclusão das habitações informais no aspecto urbano, social e jurídico, respeitando as particularidades das ocupações e o viés ambiental, para, assim, materializar o direito a cidades sustentáveis a todos os cidadãos.

⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, de 10 de dezembro de 2013. Cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Soledade e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/lei-35192013/5372>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁵² ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade:** diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

O beneficiário do programa é o ocupante do lote irregular, ou seja, está na posse sem o título de propriedade.⁵³ Dessa feita, primeiramente, o interessado procura o poder executivo municipal, por meio da Secretaria da Assistência Social e Habitação, para fazer sua inscrição e ficar ciente da documentação exigida pelo programa.

O rol de documentos a serem apresentados são os seguintes: cédula de identidade; CPF; título de eleitor; certidão de nascimento ou casamento; declaração de união estável; comprovante de residência; proposta de sócio da RGE, CORSAN que comprovem residência a mais de 05 anos; declaração da escola, onde os filhos estudaram ou estudam, contendo o endereço dos pais ou responsáveis; carteira do SUS; declaração da secretaria municipal da saúde, firmada pela agente comunitária, que atende a família, a mais de 05 anos; declaração do presidente do bairro ou comunidade, afirmando que a família reside há mais de 05 anos no local; certidão narrativa de propriedade emitida pelo cadastro imobiliário junto ao Poder Público Municipal; certidão narrativa de bens expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis de Soledade, constando não ter vendido ou adquirido imóvel nos últimos 02 anos; comprovante de renda; contrato de compra e venda; declaração de residência (caso comprovante esteja em nome do antigo proprietário); certidão de óbito; e, número do NIS⁵⁴ (CADUNICO⁵⁵).⁵⁶ Existem alguns critérios de preferência às famílias inscritas no programa. Assim, têm prioridade no processamento de seu pedido as famílias com renda de até 03 salários mínimos; as famílias com filhos ou dependentes menores de 14 anos; as pessoas com deficiência e os idosos aposentados ou não; as que comprovem ocupação do lote há no mínimo 05 anos se deficiente ou 02 anos se idoso; as famílias chefiadas por mulheres; e, as famílias cadastradas no CADUNICO.⁵⁷

Segundo a Secretaria da Assistência Social e Habitação, uma das grandes dificuldades enfrentadas é a não entrega da documentação necessária ou a entrega de modo parcelada. Outro

⁵³ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁵⁴ NIS significa Número de Identificação Social. Todo o cidadão com cadastro na previdência social, no Ministério do Trabalho, ou em benefícios sociais possui esse número que pode ser encontrado no cartão cidadão, carteira de trabalho (CTPS) ou cartão do bolsa família responsável pela inscrição do vínculo empregatício com a Previdência Social e entre outros benefícios sociais vinculados a Caixa Econômica Federal. O cadastro ocorre junto à Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<http://pis.pro.br/numero-do-nis/>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

⁵⁵ O **CadÚnico** ou **Cadastro Único para Programas Sociais** é um sistema que contém informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda. Consistem famílias de baixa renda aquelas que auferem meio salário mínimo mensal por membro da família ou aquelas em que a renda total mensal é de até três salários mínimos. São famílias que vivem em estado de pobreza ou extrema pobreza e necessitam do auxílio do governo para conseguirem suprir suas necessidades. Disponível em: <<http://calendariobolsafamilia2015.com.br/cadunico/>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

⁵⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁵⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

registro é que muitas famílias não têm como comprovar a posse há mais de 05 anos, uma vez que trocam muito de lugar.

Nas obrigações dos beneficiários, incluem-se a manutenção do uso adequado do imóvel, respeitando a situação e metragem que foram regularizadas; observação dos limites do lote regularizado; zelo pela conservação da área e de seus espaços públicos; relações de vizinhança que preservem os direitos individuais e coletivos da comunidade; pagamento, em dia, dos valores devidos; e participação das atividades do trabalho social.⁵⁸

A legislação municipal traz como direitos dos beneficiários a transferência do título para terceiros, deixar o imóvel em herança e promover melhorias no imóvel, desde que respeitados os limites dos lotes, os acessos e as condições de ventilação e isolamento dos imóveis vizinhos.⁵⁹

A gestão do programa de regularização fundiária ocorre por meio de um grupo de trabalho, composto por servidores, sendo 03 membros titulares e 03 suplentes.⁶⁰ Dessa forma, o grupo de trabalho, regulamentado pela Portaria n. 1.131/2016,⁶¹ instaura os processos administrativos para processar a regularização fundiária dos lotes urbanos.

O grupo também delibera sobre o projeto durante suas reuniões, para chegar a um consenso quanto às decisões das atividades. Caso ocorram divergências, os diversos apontamentos devem ficar registrados nos pareceres e termo de avaliação da comissão de avaliação de bens imóveis. Cabe observar que as atividades do grupo não são remuneradas, em razão do relevante interesse público.⁶²

O grupo de trabalho do programa de regularização fundiária atua em conjunto à Comissão de Avaliação de Bens Imóveis, cuja atribuição é avaliar de modo simbólico os imóveis, mediante um termo de avaliação, para viabilizar o cálculo dos emolumentos, das taxas e dos impostos.⁶³

O programa de regularização fundiária municipal compõe um conjunto de medidas que objetivam ajustar os assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes. Portanto, verifica-se que são necessários para sua concretização a participação das famílias envolvidas e

⁵⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁵⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶¹ SOLEDADE, **Portaria n. 1.131/2016**. Constitui o grupo de trabalho do programa de regularização fundiária, 2016.

⁶² RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶³ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

da população soledadense, equipe técnica multidisciplinar (formada por advogados, engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, topógrafos), estrutura física (material de escritório, local para as reuniões, veículo para deslocamentos) e investimento público, pois a regularização fundiária é uma política pública permanente. Com efeito, Alfonsin esclarece que não devem ser esses campos de trabalho entendidos como etapas e, sim, como dimensões do mesmo processo de regularização, o =-p0s quais não devem ser ignoradas no decorrer de sua implantação.⁶⁴

Já a dimensão jurídica tem por escopo regularizar a condição de moradia existente, por meio dos instrumentos de intervenção existentes no ordenamento jurídico, a fim de diminuir o caráter transitório da ocupação, realizando, assim, a transferência da propriedade. Segundo a Lei n. 3.519/2013,⁶⁵ a equipe jurídica presta assessoria tanto nas ações judiciais quanto nos procedimentos administrativos.

Cabe aos membros da dimensão urbanística implementar projetos para melhor ocupação e utilização do solo, com o auxílio do Plano Diretor, por meio do estudo topográfico da área, ou seja, deve ocorrer a intervenção física no loteamento informal, com o objetivo de elevar a qualidade de vida dos habitantes e enquadrar as moradias no regimento urbanístico da cidade. É de interesse social que seja colocada infraestrutura no local, tais como luz, água, recolhimento de lixo, saneamento básico, tratamento de esgoto, arruamento. Logo, a equipe técnica municipal de Soledade realiza os levantamentos topográficos, elabora os memoriais descritivos e anotações de responsabilidade técnica.⁶⁶

A execução das atividades individualizará cada área, em razão de suas particularidades e necessidades. Assim, o município delega tarefas às equipes, priorizando o atendimento a alguns bairros.⁶⁷

A dimensão social do programa de regularização fundiária municipal é de relevante importância, sendo por meio dessas equipes que a população segregada deverá obter acompanhamento social, para que, além da inclusão dos assentamentos na malha urbana, também possa ser inserida na sociedade, com a geração de trabalho e renda, para propiciar sua inclusão social e evitar que, futuramente, as mesmas pessoas estejam ocupando irregularmente

⁶⁴ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificção, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanística e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

⁶⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

outras áreas ilegais das cidades. Em caso concreto, muitas áreas foram sendo urbanizadas e, depois disso, as pessoas venderam a posse, ingressando novamente no mercado informal.

A dimensão registral corresponde ao registro da propriedade ou a outorga de uso, que acarreta segurança jurídica e estabilidade, permitindo que ocorram investimentos no local. As despesas do programa de regularização fundiária advêm da pasta orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FHIS e dos convênios com o Estado do Rio Grande do Sul e com a União.⁶⁸ Ademais, existe um convênio com o Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Soledade e com o Tabelionato de Soledade, consoante a Lei Estadual n. 12.692/2006.⁶⁹

Segundo a Lei Municipal n. 3.519/2013,⁷⁰ a concessão do título de propriedade será feita de preferência em nome da mulher. Trata-se de uma analogia ao artigo 35 da Lei n. 11.977⁷¹ que, assim, dispõe: “os contratos e registros efetivados no âmbito do programa “Minha Casa Minha Vida” serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher”. Apontamentos revelam que são as mulheres quem mais procuram informações a respeito do programa e a busca pela legitimação da área.

Ao final do procedimento deve ser encaminhada minuta do decreto de doação do imóvel ao prefeito para análise e posterior publicação.⁷² As famílias beneficiadas assinam um termo de responsabilidade, em que se comprometem a registrar a propriedade. No entanto, nem sempre isso acontece. A Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação sugere que o ideal seria família ter um prazo para levar a registro a área; na prática, em razão da hipossuficiência cultural, muitas pessoas entendem que o decreto faz as vezes do próprio registro.

⁶⁸ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁶⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.692**, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.692.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁷⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁷¹ BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁷² RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

As informações prestadas pela equipe da Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação apontam que até a data de 31 de dezembro de 2017 foram solicitados 239 pedidos de regularização dos lotes urbanos no município de Soledade.

O programa, no início, em meados de 2013, concentrou-se na Rua Lauro Albuquerque e circunvizinhanças no Bairro Botucaraí. Com o passar dos anos, foram entregues 07 escrituras no 1º lote; 15 no 2º lote; 19 no 3º lote; 16 no ano de 2016; e, 57 no ano de 2017, totalizando 113 escrituras públicas, as quais transferem a titularidade da propriedade às famílias.⁷³

Em Soledade, a população que mais busca e mais precisa do programa encontra-se no Bairro Botucaraí, o qual é composto pelos loteamentos São Bom Jesus e Primavera. Os Bairros Expedicionário e Farroupilha também já registraram áreas regularizadas por meio do programa de regulação fundiária municipal. No Bairro Ipiranga, apenas 02 famílias foram beneficiadas. Entretanto, nos Bairros Fontes e Centro, região, em regra, de famílias com melhores condições financeiras, não há nenhuma família inscrita ou que já teve o pleito correspondido.

O programa de regularização fundiária de Soledade não conta com sistema informatizado de dados e utiliza, ainda, pastas-arquivos e papéis soltos. Ademais, as informações não são interligadas entre as secretarias.

Omissões podem ser observadas quanto ao perfil das famílias inscritas, pois não há um levantamento quanto ao número exato de mulheres que pleitearam a regularização ou quantas casas possuem crianças ou idosos ou quantas pessoas residem nas residências ora regularizadas. Apontamentos da equipe da Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação registram que em, aproximadamente, 90% das famílias que se inscrevem no programa, possuem crianças, sendo 60% de idosos e 3% de deficientes residindo.

Por conseguinte, o grupo de trabalho não soube precisar quanto tempo necessita para concluir o procedimento administrativo de regularização, relatando que, em uma média de 4 meses, uma família obtém êxito em seu pedido.

Quanto às dificuldades apresentadas, apontam-se as famílias residentes em locais irregulares, por desconhecimento da legislação tributária municipal, que não querem regularizar as áreas para não serem tributadas. Por sua vez, a população desconhece as situações legislativas em que há isenção de IPTU, quais sejam:

⁷³ESCRITURAS ENTREGUES PARA BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/site/ver-noticias/escrituras-entregues-para-beneficiarios-do-programa-municipal-de-regularizacao-fundiaria/2907>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

Art. 108 - São isentos do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: (Alterado pela Lei 3226/2009)

I - entidade cultural, beneficente, hospitalar, recreativa e religiosa, legalmente organizada, sem fins lucrativos e a entidade esportiva registrada na respectiva federação;

II - sindicato e associação de classe;

III - entidade hospitalar, não enquadrada no inciso I, e a educacional não imune, quando colocam à disposição do Município, respectivamente:

a) 10% (dez por cento) de seus leitos para assistência gratuita a pessoas reconhecidamente pobres;

b) 10% (dez por cento) de suas matrículas, para concessão de bolsas a estudantes pobres;

IV - Militares ou civis, que tenham servido na Força Expedicionária Brasileira durante a II Guerra Mundial, desde que proprietários de um único imóvel, nele residindo.

V - Viúvas de ex-combatentes da FEB, enquanto conservarem este estado civil e possuírem um único imóvel, nele residindo.

VI - Possuidores de prédios adquiridos através de programas governamentais de erradicação de favelas ou similares, pelo período de 10 anos a contar de sua edificação.

VII - As pessoas residentes no Município de Soledade, que possuam apenas um imóvel que sirva exclusivamente para residência particular, que forem portadoras de câncer, Mal de Parkinson e portadores de HIV, comprovado mediante laudo após exame realizado por um profissional credenciado pelo SUS, desde que perceba remuneração mensal máxima equivalente a 03 (três) Salários Mínimos Nacionais, **durante todo o tratamento.**

VIII - Proprietário de um único imóvel construído, de valor venal não superior a 110 VRM, que lhe sirva de residência.⁷⁴

Parágrafo único - Somente serão atingidos pela isenção prevista neste artigo, nos casos referidos: nos incisos I, II e III, o imóvel utilizado integralmente para as respectivas finalidades das entidades beneficiadas (grifo meu).⁷⁵

Cumprido frisar que as famílias com renda até 03 salários mínimos estão isentas das despesas do programa de regularização fundiária no município de Soledade. Já as demais poderão parcelar os custos em até 05 vezes.⁷⁶ Conforme a Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação, houve um caso em que a renda da família ultrapassava 03 salários mínimos, tendo as despesas sido pagas na íntegra pelo beneficiário.

Outra problemática apresentada diz respeito à falta de conhecimento do projeto pela população. Há pouca divulgação do programa de regularização fundiária nas mídias, como jornais e rádios locais. Poucas pessoas participam das palestras, seja por desconhecimento da pauta das reuniões, seja por falta de interesse.

Por conseguinte, as áreas com habitações de interesse social – ZEIS – são assentamentos habitacionais que surgiram de modo espontâneo, tornando-se consolidados, os quais têm como base o direito à moradia e o princípio da função social da propriedade. Diante disso, são

⁷⁴ VRM = valor referencial municipal equivale atualmente R\$ 373,48 (trezentos e setenta e três reais e quarenta e oito centavos). = 110 VRM totalizam R\$ 41.000,00 (quarenta e um mil reais).

⁷⁵ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁷⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

estabelecidas normas urbanísticas especiais no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana. Foram criadas para instituir regras de uso do solo em áreas ocupadas pela população de baixa renda, com o escopo de garantir o direito à cidade. No que tange à Lei Municipal n. 3.519, as ZEIS e ZEIC (zonas especiais de interesse comunitário) têm prioridade na execução do programa de regularização fundiária.⁷⁷ Já o poder público municipal alega dificuldades financeiras para implementar os recursos urbanísticos nas áreas mais precárias.

Atualmente, 30 famílias, residentes no Cerro das Motos, localidade denominada de Vila Primavera, inserida no Bairro Botucaraí, em Soledade, RS, esperam ser beneficiadas. Para tanto o poder público municipal precisa desmembrar a área. O grupo de trabalho, em suas observações, alega que, no momento, não há orçamento público disponível para fazer o levantamento topográfico. Nesse bairro, há pouca infraestrutura, as casas não contam com saneamento básico, e as ruas não têm pavimentação; mas há água encanada e energia elétrica. Além disso, trata-se de local de risco, em razão do local ser encosta de morro.⁷⁸

No Bairro Farroupilha, nos arredores de um campo de futebol, 35 famílias estão instaladas no local há mais de 15 anos, sendo que, nesse local, não há saneamento básico e esgotamento. Dentre essas famílias, 05 precisam ser deslocadas, pois moram em área de preservação permanente – APP –, há um metro do arroio que por ali perpassa, que se eleva com as enxurradas e prejudica a qualidade de vida de pessoas que ali nasceram, cresceram e estão ambientadas, por isso não desejam sair desse local.⁷⁹

Nota-se, nesse cenário, a demonstração de um fenômeno da segregação espacial, ou seja, da exclusão social brasileira, cujas características são a separação de classes sociais dentro do espaço urbano, qual seja a cidade, apresentada pela distinção entre bairro de pobres e bairro de ricos, assim como pela desigualdade de tratamento, em que algumas localidades recebem recursos estatais, sendo providas de infraestrutura, enquanto outras não possuem sequer água encanada.⁸⁰

⁷⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 3.519**, 2018.

⁷⁸ Fotos no apêndice

⁷⁹ Fotos no apêndice

⁸⁰ CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **Ministério das cidades: aliança das cidades**. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30527708/O-Estatuto-Da-Cidade-Comentado>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

Além do mais, as populações carentes passaram a utilizar os terrenos ociosos, sejam públicos ou privados,⁸¹ com o intuito de conquistar o direito à moradia. O surgimento de assentamentos urbanos autoconstruídos, irregulares ou clandestinos, cujas características são a ocupação desordenada do solo, as habitações precárias e a carência de infraestrutura, configuram a ilegalidade urbanística.

Dessa forma, o problema habitacional não é um problema recente no cotidiano brasileiro, principalmente devido ao êxodo rural e pela ausência de políticas públicas habitacionais.

A regularização fundiária é política governamental que visa a fornecer o mínimo de infraestrutura necessária para a obtenção de habitações adequadas, condignas com o lar que uma família deve ter. Todavia, atualmente, verifica-se que as áreas consolidadas no âmbito informal não podem mais ser toleradas, e o poder público não pode ficar omissivo quanto as suas atribuições.

A política de regularização fundiária aponta que é dever do Estado Democrático de Direito assumir, com responsabilidade, a melhora de tal mazela. Logo, as políticas públicas devem buscar a equidade social, a segurança da posse, a moradia adequada, o aperfeiçoamento da regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano, na promoção do ordenamento do território, para a melhoria das condições de vida da população.

Ressalta-se, desde já, que a política de regularização fundiária deveria ter caráter temporário e curativo; na realidade, entretanto, faz parte de contínuo programa habitacional no cenário atual. É necessário que, ao lado dessa intervenção, ocorra a promoção de políticas públicas, para facilitar à população carente o acesso à moradia, para, dessa forma, coibir um círculo vicioso de regularização.

Muitos instrumentos jurídicos foram elaborados com o escopo de regularizar, bem como dirimir a exclusão territorial do povo mais carente; muitas mazelas, todavia, permanecem e permeiam a sociedade contemporânea, dificultando sua aplicação. Isso decorre, além das conhecidas dificuldades econômicas e da excessiva ganância financeira, da permanência do paradigma liberal, que ainda dificulta a intervenção do Estado na efetivação do princípio da igualdade material.⁸²

⁸¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

⁸² SILVA, Marcelo Amaral. **Digressões acerca do princípio constitucional da igualdade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4143/digressoes-acerca-do-principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

Ainda, em que pese o Brasil possuir uma considerável legislação sobre regularização fundiária e mesmo com os avanços obtidos, observa-se a falta de eficácia, pois existem muitas dificuldades impostas pelo sistema.

CAPÍTULO II – DO PLANEJAMENTO URBANO

O processo de criação, estruturação, apropriação e desenvolvimento de políticas públicas que objetivam melhorar a qualidade de vida da população nas zonas urbanas é denominado de planejamento urbano. Os municípios são os responsáveis por executar esse planejamento, muitas vezes, sem o viés de melhorar a qualidade de vida da população que, no seu proceder, depende do poder de atuação do órgão planejador, que se encontra adstrito à legislação vigente, e também das questões socioeconômicas, culturais, demográficas, geográficas do local.

Os municípios são responsáveis por deliberar, planejar e executar as ações relativas ao planejamento urbanístico. Logo, o planejamento urbano deve reconhecer a importância e as necessidades dos habitantes junto às cidades para tornar pragmático o plano urbano, ou seja, a habitação como o núcleo da cidade. Com efeito, o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição Federal de 1988⁸³ determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando cumpre com as orientações postas no plano diretor. Ademais, as diretrizes e os instrumentos da política de desenvolvimento urbano regulada pelo Estatuto da Cidade foram criadas baseadas no direito de acesso à terra urbanizada.

Ocorre que, no plano prático, o planejamento urbano passa por alguns percalços em razão da burocracia, da falta de gestão pública e da limitação orçamentária. Ou seja,

[...] o rápido processo de urbanização das cidades brasileiras, associado ao surgimento de graves problemas urbanos, torna muito complexa a prática do planejamento e da gestão do solo. O padrão de urbanização brasileiro criou cidades segregadas, onde de um lado tem-se a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e de outro lado a cidade informal, que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana, sem atributos de urbanidade, exacerbando as diferenças socioambientais.⁸⁴

Dessa feita, o reconhecimento jurídico da necessidade de um processo político para implementar o planejamento urbano é fundamental, eis que envolve diretamente o direito das

⁸³ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

⁸⁴ BARBOSA, Kênia de Souza. Dinâmica urbana e a legalização da produção do espaço (i)legal. In: SAULE JUNIOR et al., Nelson. O Direito Urbanístico nos 20 anos de Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008. Porto Alegre: Magister, 2009.

pessoas a terem uma residência, um lar, uma casa, para que possam ser habitadas na observância de dignidade.

2.1 Urbanização e o urbanismo brasileiro

O fenômeno da urbanização iniciou, no Brasil, principalmente, com a crise mundial de 1929, quando a economia, baseada na produção cafeeira e sua exportação, entrou em crise, gerando um enorme contingente de desempregados no campo, que seguiram rumo às cidades em busca de seu sustento.⁸⁵ O processo de urbanização no Brasil prosseguiu nas décadas de 30 e 40, fruto da entrada de capital estrangeiro no país e pela diversificação de serviços providos com as indústrias, além das dificuldades de importação ocasionadas pela II Guerra Mundial e do declínio do setor agrícola, especialmente no setor cafeeiro.⁸⁶

Nessa época, o País se aproxima da realidade daqueles outros países, os quais já haviam sofrido seu processo de industrialização e consequente processo de urbanização, oriundos da Revolução Industrial.⁸⁷ Logo, as fábricas eram instaladas em locais onde houvesse infraestrutura, oferta de mão-de-obra e mercado consumidor, intensificando o êxodo rural, pois, destituídos dos meios de sobrevivência na zona rural, os migrantes dirigem-se às cidades em busca de empregos, salários e, acima de tudo, porque as pessoas viam na cidade a oportunidade de conseguir melhores condições de vida. Com efeito, o processo de industrialização e de urbanização brasileiros estão intimamente ligados.

Na década de 50, o Brasil tornou-se um país urbano, ou seja, mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades.⁸⁸ Esse processo de urbanização, devido à intensificação da industrialização e elevação da taxa de natalidade, continuou crescendo. Entretanto, a falta de qualificação da mão-de-obra e de recursos levou parte dos antigos trabalhadores rurais a morar nas periferias das grandes cidades, já inchadas pelo excesso populacional.

⁸⁵ FARIA, Rodrigo. **A emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da-unb/7a-edicao/a-emergencia-da-nova-ordem-juridico-urbanistica-brasileira>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

⁸⁶ FARIA, Rodrigo, 2017.

⁸⁷ FARIA, Rodrigo, 2017.

⁸⁸ MIRANDA, Ângelo Tiago de. **Urbanização do Brasil: consequências e características das cidades**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/geografia/ult1701u57.jhtm>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

Em 1963, o então Presidente da República, João Goulart, criou o Conselho Nacional de Habitação, propondo ao Congresso uma reforma urbana, por meio de um programa de crédito voltado à população de baixa renda para adquirir a casa própria.⁸⁹

Em 1964, ocorreu o golpe militar no País e o início da ditadura. No mesmo ano, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação – SFH – pela Lei 4380/64,⁹⁰ que inaugurou a correção monetária e o Banco Nacional da Habitação – BNH. Tratava-se de um banco público destinado a efetivar políticas habitacionais, por meio de financiamento e de empreendimentos imobiliários que facilitassem o acesso da população carente à moradia, porém, não operava diretamente com o público, mas, sim, por intermédio de bancos privados e/ou públicos e de agentes promotores, tais como as companhias habitacionais (COHAB's e DEMHAB). Portanto, o mutuário firmava um contrato de financiamento, no qual se comprometia a pagar o imóvel, podendo utilizar dos recursos provindos de sua caderneta de poupança e do FGTS.

Observa-se, porém, que os agentes criados para produzir habitação popular ignoravam a existência do regramento urbanístico, além de que, muitos desses assentamentos foram constituídos em áreas periféricas, contribuindo, ainda mais, para a segregação socioespacial da população. Ademais, para garantir o pagamento de eventuais resíduos de saldos devedores dos mutuários, foram criados o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) em 1967, o Coeficiente de Equiparação Salarial (CES) em 1969 e o Plano de Equivalência Salarial (PES) em 1984.

Por volta de 1971, entretanto, a execução dos programas do BNH passava para a iniciativa privada, enfrentando também sua primeira crise, por conta da alta inadimplência e da corrupção interna existente. Em 1984, pressionados por um reajuste de 190% nas prestações, mais da metade dos mutuários passaram a levantar os valores do FGTS e da Caderneta de Poupança, deixando de pagar suas parcelas, diante de uma inflação que chegou a níveis elevados, tornando o reajuste das prestações para aproximados 300% ao ano.

⁸⁹FENDT, Luiza Cheuiche. **Planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil**. Disponível em: <http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004/conferencias/04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

⁹⁰BRASIL. **Lei n. 4.380**, de 21 de agosto de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

Com a extinção do BNH, pelo Decreto-Lei 2.291⁹¹ de 21.11.1986, a Caixa Econômica Federal assumiu a administração do passivo, do polo ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis e a gestão do FGTS; e ao Ministério de Desenvolvimento Urbano, ao Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, foram destinadas outras atividades com o escopo de dar continuidade à política habitacional vigente.

Durante a década de 80, as mazelas urbanísticas influenciaram no aparecimento de novos aspectos negativos nas grandes cidades, quais sejam, o aumento da irregularidade urbana e desordenada – como a criação de favelas, o desemprego, a violência, a criminalidade e a poluição do ar e da água. Entretanto, houve a queda da mortalidade infantil e da taxa de fertilidade bem como o aumento da expectativa de vida, a melhora no nível de escolaridade, a ampliação do saneamento e da coleta de lixo domiciliar.

Dados revelam que, atualmente, 84,72% da população⁹² residem nas áreas urbanas, conforme dados do ano de 2015 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ademais, esse alto índice populacional tem acarretado problemas de moradia, principalmente para as pessoas de baixa renda. Destaca-se que a concentração urbana, no Brasil, no decorrer do tempo, sucedeu-se de forma desorganizada, em razão de planejamento inadequado das cidades (uma moradia adequada abrange o fornecimento de água, a existência de saneamento básico, a segurança jurídica da posse e o acesso à energia elétrica e outros serviços públicos), gerando, com isso, problemas no âmbito social e econômico.

A urbanização brasileira foi marcada, desde sua gênese, pela exclusão das populações menos abastadas, pois sempre houve o intuito de “higienizar”⁹³ os espaços urbanos, alocando as pessoas nas periferias. Essas populações passaram a residir em comunidades sem infraestrutura e a ocupar lugares como vilas, favelas e cortiços.⁹⁴

Com a aceleração da urbanização, presenciou-se o aumento populacional das zonas periféricas nas cidades de todos os tamanhos e regiões. Nesse contexto, urbanização, segundo

⁹¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.291**, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁹² PORCENTAGEM DE RESIDENTES NAS ZONAS URBANA E RURAL (2015). Disponível em: <<https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

⁹³ LIMA JR, Jayme Benvenuto. **Relatório brasileiro sobre direitos humanos e econômicos, sociais e culturais**: meio ambiente, saúde moradia adequada e à terra urbana, educação, trabalho, alimentação, água, terra rural. Recife: GAJOP, 2003, p. 153-161.

⁹⁴ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo. **Entre o direito à moradia e o direito de propriedade**: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10211>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

ensina Silva, [...] “emprega-se o termo “urbanização” para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de um mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”.⁹⁵

Diferentemente, de acordo com Meirelles, urbanismo “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições vida ao homem na comunidade”.⁹⁶ Com o escopo de concretizar tais instrumentos, o direito urbanístico surge para regulamentar esse fenômeno. Para Silva, trata-se do

[...]produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.⁹⁷

Nesse entendimento, o direito de propriedade não pode mais ficar restrito aos direitos individuais, como historicamente ocorreu, e, sim, interpretado segundo os interesses coletivos. Uma nova visão que paira sobre o conceito de propriedade, passando a enquadrá-lo junto ao direito público, ou seja, junto ao direito urbanístico. Conforme a visão de Rojas,

[...] vê-se, desta forma, que a disciplina urbanística, instrumento jurídico essencial à concretização do direito à moradia, reveste-se de vital importância, desenvolvendo-se juntamente com as cidades e seus cidadãos. [...] De fato, a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a possibilitar boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social e harmonizando os interesses particulares e os da coletividade.⁹⁸

Na verdade, é notório que o direito de propriedade ainda é aplicado pelo modelo tradicional dos direitos individuais da propriedade. Nessa linha, o modelo de propriedade adotado na história do país, permitiu que o mercado formal de terras se tornasse inacessível

⁹⁵ SILVA, José Afonso, 2006, p. 26.

⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14 ed. atual. por Márcio Schneider e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁹⁷ SILVA, José Afonso, 2006.

⁹⁸ ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional**. 2016. 217f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 13.

para grande parte da população. A solução encontrada foi o processo de ocupação informal do solo. Por consequência, as cidades brasileiras passaram a ter como fator estruturante a ilegalidade fundiária e negação da cidadania. Surgem, então, áreas como favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou clandestinos.

As favelas constituem-se em assentamentos, consolidados em áreas não urbanizadas e degradadas, públicas ou privadas, marcadas pelas moradias autoconstruídas, portanto precárias, que não servem para o mercado imobiliário pelo fato de não terem infraestrutura, ou seja, sem acesso à água potável, ao saneamento básico e à segurança da posse, localizadas tanto na periferia quanto nos centros da cidade. Apesar disso, ao longo dos últimos anos, o transporte público e as instalações de redes de energia elétrica foram incorporados nesses locais, demonstrando uma significativa melhoria nas condições de vida da população.⁹⁹

Já os cortiços compreendem as invasões em imóveis abandonados, tais como casarões e prédios antigos ou em construção inacabada, cuja população, em busca de moradia, adentra, dividindo o mesmo teto, de forma a deixar um espaço mínimo para cada família, apesar da aglomeração. É comum as famílias optarem por esse tipo de moradia, em razão dos imóveis estarem localizados nos centros da cidade, facilitando, assim, o acesso das pessoas ao local de trabalho.

Por sua vez os loteamentos englobam grandes áreas de terra que são divididas em lotes menores, destinados à edificação, sob a responsabilidade de um loteador, que pode ser tanto uma pessoa física, quanto jurídica, um órgão público ou uma cooperativa. A comercialização do imóvel exige a legalização junto ao município. Em situação ilegal, o loteamento possui algum tipo de registro no município, mas não apresenta todas as etapas necessárias, seja por falta de documentação, seja por inércia do loteador. Isso acarreta a não aprovação do projeto pelo município; ou, também, nos casos em que aprovado o projeto, o responsável se encontra em descompasso com a legislação. São situações que mostram a área com infraestrutura incompleta ou sem as mínimas condições de habitação, facilitando a venda por preço mais acessível. Logo, o comprador obtém a posse e não a propriedade, visto que o lote vendido não está devidamente registrado, podendo, ainda, o vendedor responder criminalmente pela venda irregular de loteamentos.

Também se incluem-se loteamentos clandestinos, que são aqueles sem aprovação e sem apresentação pelo órgão público competente, sendo totalmente informais, cujo loteador não

⁹⁹ FAVELAS. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Favela>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

respeita nenhuma norma urbanística, sem sequer haver garantia de que o vendedor é o proprietário da área.

Assim, diante da impossibilitadas de agir de outra forma, grande parte da população adota o tipo de moradia ilegal. Ademais, o acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras condiciona a exclusão de várias famílias, retirando-lhes quaisquer perspectivas de qualidade de vida.

A visão urbanística e os problemas sociais oriundos da urbanização são descritos há muito tempo pelos estudiosos do assunto. Le Corbusier menciona as cidades, cuja realidade na ainda se permeia por obstáculos a serem superados. Refere, assim, que

[...] aquartelamento e desumanidade caracterizam medíocres caixas de aluguel, mal insonorizadas; a rua na porta, seu barulho, seu terror mecânico, mortal inimigo das crianças. Muita gente pensa compensar o desgaste nervoso e os mil dissabores da cidade morando em casas pequenas, na periferia. É legítima tal necessidade de evasão: a recusa das condições atuais de nossas cidades encontra-se na própria origem de uma doutrina da qual compartilham todos os grandes arquitetos de hoje. Mas como é que esta evasão se traduz nos fatos? Pela proliferação (pseudo-evasão!) anárquica das cidadezinhas que corroem a natureza e degradam as belas comunas rurais, pelos gastos vertiginosos (transporte públicos, rede viária complicada, canalizações, correios, etc.) que o alargamento doentio de nossas cidades implica para o Estado. Este gigantesco desperdício – a desorganização do fenômeno urbano – constitui uma das cargas mais esmagadoras da sociedade moderna. Cincoenta por cento do produto do trabalho geral é tomado pelo Estado para pagar tal desperdício. Uma ocupação racional do território permitiria que sua população trabalhasse duas vezes menos.¹⁰⁰

Frente a isso, os efeitos da segregação espacial, ora exposta, ultrapassa a moradia desses indivíduos, vez que reflete no aumento na violência urbana, nos mercados especulativos, bem como na contribuição para a degradação ambiental. Ademais, o grave desequilíbrio social, a falta de acesso às moradias, os serviços públicos inadequados, a poluição crescente e a falta de saneamento para considerável parte da população, que vive nas grandes cidades, são reflexos do intenso processo de urbanização.

Tal cenário mostra que tanto as obras de saneamento básico como as obras estruturais e paisagísticas foram realizadas, prioritariamente, nos bairros centrais, com o intuito de favorecer o mercado imobiliário já em expansão.¹⁰¹

Outra problemática enfrentada pela administração pública é a imposição de limites às edificações, uma vez que há excesso de construção de prédios em áreas já superpopulosas. Ademais a verticalização desmedida de construções conduz, muitas vezes, ao desrespeito ao

¹⁰⁰ LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 11.

¹⁰¹ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo, 2018.

meio ambiente, provocando uma descaracterização do ambiente urbano.^{102,103} A Relatoria Nacional para o Direito à Moradia Adequada da ONU elenca como componentes essenciais da moradia:¹⁰⁴ a) a segurança jurídica da posse; b) a disponibilidade de serviços públicos, como água potável, meios de transportes coletivos, energia elétrica, proximidade dos serviços públicos e coleta de lixo; c) o custo acessível da moradia; d) a habitabilidade e salubridade; e) a acessibilidade; f) a proximidade aos locais de lazer e aos serviços públicos, como postos de saúde e escolas; g) a conformação da moradia com a cultura da família e/ou da comunidade em que fazem parte; e, i) o respeito à privacidade.¹⁰⁵ Dessa forma, as condições habitacionais brasileiras são de extrema relevância à qualidade de vida da população.¹⁰⁶

O IBGE, que realizou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD - em meados do ano de 2015, com resultado divulgado em 2016, traz informações a respeito das condições de moradia da população, no que tange às questões sanitárias, sobre a posse de bens duráveis, acesso à informação e o nível da qualidade de vida das pessoas.¹⁰⁷

Quanto às condições de habitação foram estimados 68 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. A análise apontou que 74,8% das moradias são próprias, sendo que dessas, 69,9% já estavam quitadas e 4,9%, em aquisição.¹⁰⁸

O Departamento da Indústria da Construção da Fiesp – Deconcic –, por meio de um estudo efetivado entre o período de 2010 a 2014, apontou que houve a redução da quantidade de pessoas que residem em domicílios precários ou que coabitam com outras famílias, que importou em um número de 740 mil famílias. Essa redução são frutos das políticas habitacionais para habitação de interesse social ou habitação popular, como “Minha Casa Minha Vida”. Entretanto, ainda existe o déficit de 6,2 milhões de moradias no Brasil.^{109,110} Os domicílios alugados, por sua vez, correspondiam a 17,9% em 2015, acima do verificado em 2004 (15,4%,

¹⁰² LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006, p. 57-88.

¹⁰³ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo, 2012.

¹⁰⁴ SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**. Relatório da missão conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho – violações, prática positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, p. 22.

¹⁰⁵ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo, 2012.

¹⁰⁶ PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo, 2012.

¹⁰⁷ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: **síntese de indicadores** – 2015. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁰⁸ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹⁰⁹ LEVANTAMENTO INÉDITO MOSTRA DÉFICIT DE 6,2 MILHÕES DE MORADIAS NO BRASIL. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹¹⁰ Gráfico: domicílios particulares permanentes, total e respectiva variação percentual, por Grandes Regiões.

configurando um acréscimo de 2,5 pontos percentuais). Já os domicílios cedidos representavam 7,1% do total em 2015, com tendência de queda, tendo registrado 10,4% em 2004.¹¹¹

Quanto à rede geral de abastecimento de água, 58,1 milhões de domicílios, ou seja, 85,4% do total de unidades domiciliares do País possuem esse serviço.¹¹² Além disso, 65,3% das moradias detêm rede coletora de esgoto em suas residências, o que corresponde a um incremento de 1,9 milhão de unidades domiciliares que passaram a possuir esse serviço, totalizando 44,5 milhões com tal cobertura.¹¹³

Dados coletados pela Agência Nacional de Águas¹¹⁴ – ANA – por meio do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB - registraram que 55% da população brasileira possui esgotamento básico (uso de fossa séptica ou rede de coleta e tratamento de esgoto) adequado em suas residências. Cumpre frisar que a prestação de serviços no que tange ao saneamento básico é prestada, em regra, pelo poder executivo municipal. Além disso, o estudo indica que 43% da população é atendida por sistema coletivo (rede coletora e estação de tratamento de esgotos); 12%, por fossa séptica (solução individual); 18% têm o esgoto coletado, mas não é tratado; e 27% não têm qualquer atendimento, sendo a presente publicação considerado apenas residências urbanas.

O Censo de 2010 informa que 55,45% das residências possuem banheiro com rede de esgoto ou pluvial, 11,61%, banheiro com fossa séptica e 30,3%, com outro tipo de esgotamento sanitário, enquanto que 2,64% das habitações não possuem nenhum tipo banheiro, ou seja, 1.513.358 (um milhão quinhentos e treze mil trezentos e cinquenta e oito) domicílios não possuem banheiro.¹¹⁵

Em 2015, o número de domicílios atendidos por coleta de lixo foi de 61,1 milhões, percebendo 89,8% do total de unidades domiciliares do País. Já o número de domicílios contemplados pelo serviço de iluminação elétrica, em 2015, atende 67,8 milhões de unidades domiciliares, ou 99,7% do total do País.¹¹⁶ Dessa feita, 99,0% dos domicílios captam energia

¹¹¹ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹¹² PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹¹³ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹¹⁴ ATLAS ESGOTOS: **despoluição de bacias hidrográficas**. Agência Nacional de Águas. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/noticias/atlas-esgotos-revela-mais-de-110-mil-km-de-rios-com-comprometimento-da-qualidade-da-agua-porcargaorganica/ataseesgotosdespoluicaodebaciasidrograficas-resumoexecutivo_livro.pdf/view>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹¹⁵ CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Tabela 16 - Domicílios particulares permanentes, por existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário, segundo as grandes regiões e as unidades da federação – 2000/2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P16>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹¹⁶ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

que provém de distribuidora, 0,97% adquire energia através de outra fonte e 1,28% não possui energia – o que corresponde, de acordo com o último dado, a 733.749 (setecentos e trinta e três mil setecentos e quarenta e nove) residências sem energia elétrica.^{117,118} O PNAD de 2015 também registrou que 63,5 milhões de unidades domiciliares possuem algum tipo de telefone, o que equivale a 93,3% das residências. Ainda em 2015, as proporções de domicílios que comportavam fogão, geladeira e televisão foram de 98,8%, 97,8% e 97,1%, respectivamente. O número de domicílios com posse de máquina de lavar roupa mostra que 61,1% das casas detêm esse produto.¹¹⁹

Também indicadores revelaram que, de 31,4 milhões de domicílios com microcomputador, desse total, 27,5 milhões tinham computador com acesso à Internet. Em 2014, era de 46,2% e 40,5%, respectivamente. Em 2015, foi a primeira vez que se observou redução no total de domicílios com microcomputador e microcomputador com acesso à Internet, embora o total de moradores tenha aumentado com esse tipo de acesso. Por fim, a pesquisa indica que, em 2015, havia 31,2 milhões de domicílios onde ao menos um morador possuía carro para uso pessoal, representando 45,8% do total de unidades domiciliares.^{120,121}

Em face dos dados ora apontados, verifica-se dentro das zonas urbanas ainda há muitas irregularidades a serem sanadas para que a habitação brasileira estabeleça os contornos necessários para se adequar às condições estabelecidas pela Relatoria da ONU.

2.2 Direito fundamental à moradia e o implemento das políticas habitacionais

Dentre os direitos humanos um dos mais fundamentais é o acesso à moradia, vez que se mostra como condição essencial para uma vida digna, constituindo-se no local de residência do indivíduo. Conforme expõe Nolasco,

¹¹⁷ CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Tabela 13 - Domicílios particulares permanentes, por existência de energia elétrica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P13>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹¹⁸ Gráfico: percentual de domicílios particulares permanentes com acesso a alguns serviços, no total de domicílios particulares permanentes Brasil - 2014-2015 - junto ao apêndice.

¹¹⁹ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹²⁰ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2016.

¹²¹ Tabela n. 05 do PNAD junto ao apêndice.

[...] o direito de moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. (...). Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui abrigo e a proteção para si e para os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.¹²²

Nesse cenário, a moradia faz parte dos direitos sociais como um direito do cidadão, que deve ocupar um local adequado para si próprio e para sua família, na busca efetiva melhoria de suas condições de vida.¹²³

Logo, o direito à moradia digna, com base em políticas públicas que assegurem a regularização fundiária e a urbanização, deve estar presente nas metas de governo dos municípios, bem como na sua devida execução. Le Corbusier define moradia nos seguintes termos:

A moradia é um continente que responde a certas condições e estabelece relações úteis entre o meio cósmico e os fenômenos biológicos humanos. Um homem (ou uma família) nela viverá dormindo, andando, ouvindo, vendo e pensando. Imóvel ou circulante, ela tem necessidade de uma superfície, bem como de uma altura de locais apropriada a seus gestos. Móveis ou arranjos são como que o prolongamento de seus membros ou de suas funções. Necessidades biológicas impostas por hábitos milenares, e que serviram, pouco a pouco, para construir sua própria natureza, requerem a presença de elementos e de condições precisos, sob a ameaça de estiolamento: sol, espaço, vegetação. Para seus pulmões, uma determinada qualidade de ar. Para seus ouvidos, uma quantidade suficiente de silêncio. Para seus olhos, uma luz favorável e assim por diante.¹²⁴

Dessa maneira, a moradia pode ser mensurada por vários instrumentos jurídicos já existentes. Com efeito, no âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, de 1948, foi o primeiro documento a assegurar o direito à moradia em seu art. XXV. Ou seja,

¹²² NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008, p. 88.

¹²³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 77-78.

¹²⁴ LE CORBUSIER, 2013, p. 67.

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Grifo meu).¹²⁵

Nesse sentido é o que dispõe o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1948,¹²⁶ aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991 e promulgado por meio do Decreto Federal n. 591, de 06 de julho de 1992, estabelecendo que os estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa ao acesso à moradia digna com vista à melhoria contínua de sua qualidade de vida. Portanto, cabe ao poder público realizar as medidas necessárias para viabilizar a consecução desse direito.

O direito à moradia também foi abrigado, expressamente, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial,¹²⁷ de 1969; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher,¹²⁸ de 1979; na Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças,¹²⁹ de 1989; na Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias,¹³⁰ de 1990. Cumpre frisar que a maior parte das Constituições reconhece expressamente o direito a possuir uma moradia,¹³¹ o que de fato demonstra que os países aderem ao posicionamento

¹²⁵ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹²⁶ BRASIL. Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹²⁷ BRASIL. Decreto Legislativo n. 23, de 21 de junho de 1967. Ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968. Entrou em vigor no Brasil em 4.1.1969. Promulgada pelo Decreto n. 65.810, de 8.12.1969. Publicada no D.O. de 10.12.1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹²⁸ BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹²⁹ CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹³⁰ CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2018.

¹³¹ Mais de 50 Constituições preveem expressamente o direito fundamental à moradia. (SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em

indicado pelos tratados internacionais. A simples previsão, entretanto, não assegura a efetivação do direito ora exposto.¹³²

Ademais, duas grandes conferências realizadas pela ONU tiveram como objeto principal a discussão dos assentamentos humanos. A primeira foi a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como Habitat I, realizada em Vancouver, no Canadá em 1976, oportunidade em que o direito à moradia foi taxado como direito humano. A outra foi a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, por sua vez, chamada Habitat II, em meados de 1996, cujo direito fundamental à moradia foi apresentado como um direito progressivo, de responsabilidade dos Estados-membros. As duas campanhas tem como objetivo trabalhar com todos os níveis de governos e representantes da sociedade civil, no intuito de melhorar as políticas nacionais e as estratégias locais de contenção da pobreza, de redução de assentamentos irregulares, de promoção da inclusão social e da qualidade de vida.¹³³

Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de 1992, também conhecida por Eco-92 ou Rio-92, de âmbito internacional, realizada no Rio de Janeiro,¹³⁴ e que deu origem ao documento chamado Agenda 21, indica a concepção de desenvolvimento sustentável. Nesse entendimento, busca conciliar o crescimento econômico com a igualdade social e com a preservação ambiental,¹³⁵ prevendo e asseverando, dentre os temas, o acesso à habitação como essencial para o bem estar psicológico, físico e social do ser humano. Já a Agenda Habitat de 1996, outro documento internacional que aborda o direito à moradia e estabelece um conjunto de princípios e compromissos, visa a orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos e criar condições necessárias para a obtenção de melhorias no ambiente de vida em bases sustentáveis. Nesse contexto, a moradia emana como direito humano e como objeto de políticas públicas estatais.¹³⁶ Segundo afirma Rojas,

matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista brasileira de Estudos Constitucionais** – RBEC, n. 8, ano 2, Belo Horizonte, out./dez 2008, p. 58).

¹³² PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo, 2012.

¹³³ FERNANDES, Edésio. **Urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹³⁴ GADOTTI, Moacir. **Agenda 21 e a Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.cartadaterra.com.br/pdf/Agenda21_CT2002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹³⁵ **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/agenda21.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹³⁶ FERNANDES, Edésio, 2011.

[...] dados do UN-Habitat revelam que mais de um bilhão de pessoas, isto é, um terço da população mundial, vivem em assentamentos precários e favelas, sem acesso a serviços básicos e sem condições de vida adequadas. O impacto dessas precárias condições de vida e a consequente falta de reconhecimento legal ou administrativo vão além da privação material e ambiental impostas aos moradores das favelas. Viver em assentamentos não regularizados deixa os moradores sem o usufruto de um amplo espectro de outros direitos humanos, civis e políticos, ou econômicos, sociais e culturais.¹³⁷

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 2015, os Estados membros adotaram a Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030, que inclui um conjunto de 17 objetivos¹³⁸ para acabar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça e enfrentar as mudanças climáticas.

A Agenda 2030 busca promover e articular políticas e estratégias de transparência, acesso à informação e dados abertos, responsabilidade, participação cidadã e colaboração cívica e inovação, além do poder executivo, legislativo e judicial, bem como aos níveis de governo subnacional e local. Idealizada por governos, sociedade civil e setor privado, estabelece metas universais e transformadoras, com o escopo de dar maior transparência e acesso à informação aos cidadãos, em nível regional, nacional e global. Para tanto, é necessário que as instituições

¹³⁷ ROZAS, Luiza Barros, 2016.

¹³⁸ Os 17 objetivos da Agenda 2030 são:

- Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;
- Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
- Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (CONHEÇA OS NOVOS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU. **Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 28 fev. 2018).

sejam fortalecidas, que a gestão pública seja eficiente e que aconteça a modernização dos Estados, bem como a abertura dos governos. Assim, Estado, sociedade e setor privado tornam-se atores que, em conjunto, poderão cumprir os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.¹³⁹

Alguns objetivos da Agenda 2030 merecem destaque no que diz respeito a este trabalho.¹⁴⁰ Primeiramente, dirimir a pobreza em todos os lugares, é um dos pleitos, eis que existem 836 milhões de pessoas ainda vivem na extrema pobreza, ou seja, cerca de uma em cada cinco pessoas, em regiões em desenvolvimento, vive com menos de 1,25 dólar por dia. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento também é de relevante necessidade, já que 2,5 bilhões de pessoas não têm acesso a serviços de saneamento básico, como banheiros ou latrinas e enchentes, que são a causa de 15% de todas as mortes relacionadas a desastres naturais; ainda, 2,5 bilhões de pessoas no mundo não têm acesso a saneamento básico e quase 800 milhões de pessoas não têm água. Com efeito, promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, somente será viável com a implementação de emprego bem pagos e trabalho decente para todos, o que acarretará a melhora na qualidade de vida e a possibilidade de aquisição de moradias salubres e adequadas. A desigualdade social é outro problema a ser enfrentado, pois a desigualdade de renda aumentou, em média de 11% em países em desenvolvimento entre 1990 e 2010.¹⁴¹

Importa também que as cidades e os assentamentos humanos sejam inclusivos, seguros e sustentáveis, uma vez que metade da humanidade, ou seja, 3,5 bilhões de pessoas vivem nas áreas urbanas atualmente.¹⁴² Dados apontam que, em 2030, cerca de 60% da população mundial residirá nas cidades. Outra estatística da Agenda 2030 registra que 828 milhões de pessoas vivem em favelas e que, apesar das cidades ocuparem apenas 2% de espaço de terra no mundo, as zonas urbanas utilizam 60 a 80% do consumo de energia e provocam 75% da emissão de carbono. Logo, a rápida urbanização vem prejudicando a oferta de água potável, a qualidade de vida e a saúde pública, o que sugere que as cidades podem potencializar a distribuição de energia por meio da redução do consumo e da utilização de sistemas verdes.¹⁴³

¹³⁹ NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (Eds.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago, abr. Chile: CEPAL, 2017.

¹⁴⁰ CONHEÇA OS NOVOS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU, 2018.

¹⁴¹ NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (Eds.), 2017.

¹⁴² CONHEÇA OS NOVOS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU, 2018.

¹⁴³ NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (Eds.), 2017.

Em âmbito constitucional, o direito à moradia passa a ser reconhecido como um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal,¹⁴⁴ mediante sua inserção no rol do art. 6º, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000.¹⁴⁵

Com efeito, desde a gênese da Constituição de 1988¹⁴⁶ havia o intuito de incluir no texto constitucional a noção do direito à cidade para todos os cidadãos. Ademais, na década de 80, a sociedade passou a questionar o modelo de planejamento urbano existente.¹⁴⁷ Nesse contexto, a pressão exercida pelos movimentos sociais fez com que a Assembleia Nacional Constituinte acrescentasse à Constituição Federal de 1988 um capítulo específico sobre política urbana, chamado “Da Política Urbana”. Nesse capítulo, encontra-se expressa a exigência do cumprimento da função social, tanto para os bens imóveis urbanos (art. 182, §2º) quanto rurais (art. 186, I a IV), e também uma série de recursos para democratizar a gestão das cidades e sua funcionalidade, postos nos artigos 182 e 183.

Promulgada a Constituição com as normas gerais sobre política urbana, faltava uma lei que apresentasse as diretrizes para implantar o pleito do apropriado planejamento urbano. Logo, a Lei Complementar de Desenvolvimento Urbano, sob o n. 10.257,¹⁴⁸ chamado “Estatuto da Cidade”, surge para suprir tal finalidade.

A origem do Estatuto da Cidade marca-se a partir do projeto de Lei n. 5.788 de 1990,¹⁴⁹ pelo senador Pompeu de Sousa, sendo aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 10 de julho de 2001.¹⁵⁰ No entanto, essa aprovação veio acompanhada de dois vetos significativos, um que suprimiu o instrumento da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia,¹⁵¹ e outro que eliminou a previsão de improbidade

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹⁴⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁴⁶ CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia, 2017.

¹⁴⁷ GOMES, Daniela. Do direito à cidade e da reforma urbana na perspectiva da funcionalização socioambiental da propriedade. In: HERMANY, Ricardo (Org). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

¹⁴⁹ BRASIL. **Projeto de Lei n. 5.788 de 1990 transformado na Lei Ordinária n. 10257/2001**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

¹⁵⁰ O ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30527708/O-Estatuto-Da-Cidade-Comentado>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

¹⁵¹ BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220**, de 04 setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

administrativa pela conduta de prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor.¹⁵²

No seu texto, o Estatuto da Cidade,¹⁵³ a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988,¹⁵⁴ estabelece uma série de recursos para democratizar a gestão das cidades e da defesa da função social da propriedade, que se contempla em cinco capítulos: Diretrizes Gerais (capítulo I, artigos 1º a 3º); Dos Instrumentos da Política Urbana (capítulo II, artigos 4º a 38); Do Plano Diretor (capítulo III, artigos 39 a 42); Da Gestão Democrática da Cidade (capítulo IV, artigos 43 a 45); e Disposições Gerais (capítulo V, artigos 46 a 58).¹⁵⁵

O objetivo do Estatuto¹⁵⁶ é de efetivar as políticas públicas habitacionais; apresentar diretrizes gerais da política urbana sobre o uso, a ocupação e o desenvolvimento do solo urbano; e elencar seus instrumentos, que visam, sobretudo, a garantir a função social da propriedade, o direito à segurança da posse e à moradia, o direito à cidade e o direito à gestão democrática. Nessa senda, a função social da propriedade pode ser concretizada por meio do plano diretor, do parcelamento e edificação compulsórios, da criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), e do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo). Já a administração do planejamento urbano ocorre por meio dos conselhos de política urbana, do orçamento participativo, dos estudos de impacto de vizinhança e das audiências públicas. Destaca, nesse sentido, Souza que

[...] a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) abriu novas perspectivas na gestão do espaço urbano das cidades brasileiras cujos resultados ainda devem demorar aparecer. Por outro lado, uma das fragilidades do Estatuto da Cidade está na ausência da abordagem das questões relativas ao planejamento regional de cidades e na questão metropolitana. O ressurgimento da figura do plano urbano como elemento articulador e legitimador das ações públicas no município, reacende uma nova e desafiadora possibilidade para o urbanismo.¹⁵⁷

As normas postas pelo Estatuto da Cidade não podem ser derogadas ou moldadas pela vontade de particulares, sendo imperativas e cogentes. Nota-se que o Estatuto não é taxativo quanto aos instrumentos existentes no caput do art. 4º, reconhecendo, assim, a validade

¹⁵² O ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO, 2017.

¹⁵³ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

¹⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹⁵⁵ BRASIL, **Lei n. 10.257**, 2017.

¹⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

¹⁵⁷ SOUZA, Luiz Alberto. Planejando o território regionalmente: planos diretores para além dos limites municipais. In: SAULE JUNIOR et al, Nelson (Org.). O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008. Porto Alegre: Magister, 2009.

daqueles previstos antes de sua promulgação, bem como dos novos instrumentos que possam vir a ser criados pelos Estados e Municípios, observando suas respectivas competências. Logo, a Lei n. 10.257 de 2001 não só regulamentou os instrumentos urbanísticos já previstos na Constituição Federal de 1988, como acrescentou novos mecanismos, além de permitir a criação de outros eventuais institutos. O que se encontra previsto no art. 4º do Estatuto da Cidade,¹⁵⁸ são classificados em instrumentos de planejamento; instrumentos tributários e financeiros de política urbana; institutos jurídicos e políticos de atuação urbanística; e, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Dentre os institutos jurídicos e políticos de atuação urbanística, diretamente relacionados ao direito à moradia, destacam-se a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Usucapião Urbana e a Coletiva, a regularização fundiária; a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.¹⁵⁹

Contextualizando, o Estatuto da Cidade¹⁶⁰ passa a ser um marco fundamental do direito urbanístico, visto que começa a ser abordado também na esfera pública e como nova base jurídica para a política urbana no Brasil. Outrossim, estabelece um paradigma legal, enfraquecendo a concepção liberal. Logo, evidencia-se que a aprovação do Estatuto consolida,

¹⁵⁸ Art. 4º da Lei n. 10257/2001: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. §2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. §3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. (BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017).

¹⁵⁹ A Concessão de Direito Especial de Uso para Fins de Moradia é o instrumento que permite a regularização fundiária de terras públicas ocupadas pela população de baixa renda.

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

no Brasil, uma nova ordem jurídico-urbanística, que inaugura progressos em políticas públicas de regularização fundiária.¹⁶¹

Por conseguinte, o Estatuto da Cidade,¹⁶² no que lhe compete, firma a autonomia do Direito Urbanístico frente aos outros ramos do Direito, contemplando os requisitos para o reconhecimento dessa disciplina, cuja finalidade consiste na regulamentação jurídica do processo de desenvolvimento urbano. Na versão de Araújo,

[...] o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, ao regular o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, artigos 182 e 183, institucionalizou o modelo dialógico do planejamento urbano participativo. (...), apesar dos avanços, a gestão democrática das cidades ainda continua sendo um desafio para a Administração Pública brasileira. A tradição liberal de gestão de interesse público, fundada na universalização desmotivada da aplicação princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, reflete um abismo que ainda separa a construção coletiva, participativa, do planejamento urbano, do arbítrio imposto pela ausência de controle da discricionariedade administrativa.¹⁶³

A Constituição Federal de 1988¹⁶⁴ e o Estatuto da Cidade de 2001¹⁶⁵ foram os principais marcos jurídicos para a introdução de um novo paradigma urbano no Brasil. Entretanto, é importante reconhecer que o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária, embora necessário, não é suficiente para dar conta daquele que é, de fato, o grande desafio urbano brasileiro: prevenir a produção irregular das cidades, através de mecanismos legais e políticas públicas capazes de ofertar lotes dentro da lei.

¹⁶¹ ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (Org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais** Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

¹⁶² BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

¹⁶³ ARAÚJO, Marinella Machado. Gestão democrática das cidades: a Constituição de 1988 é efetiva? In: SAULE JUNIOR et al. Nelson (Org.) O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008. Porto Alegre: Magister, 2009.

¹⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei n. 10.257**, 2017.

CAPÍTULO III – ACESSO À MORADIA

A dificuldade de acesso à moradia legalizada permanece no cenário atual, em que se mostram a ocupação irregular do solo, a segregação territorial e a preponderância da cultura patrimonialista.

Além do mais, as populações carentes passaram a utilizar os terrenos ociosos, sejam públicos ou privados,¹⁶⁶ com o intuito de conquistar o direito à moradia. Assim, o surgimento de assentamentos urbanos autoconstruídos, irregulares ou clandestinos, cujas características são a ocupação desordenada do solo, as habitações precárias e a carência de infraestrutura, configuram a ilegalidade urbanística.

O fenômeno da segregação espacial é representado pela separação de classes sociais dentro de um mesmo espaço urbano, qual seja a cidade, apresentada pela distinção entre bairro de pobres e bairro de ricos, pela desigualdade de tratamento, em que algumas localidades recebem recursos estatais, sendo providas de infraestrutura, enquanto outras não possuem sequer água encanada.¹⁶⁷

Nessa senda, acumularam-se décadas de omissão por parte do poder público, acarretando inúmeros problemas sociais, que culminaram na segregação socioespacial. Logo, as áreas informais deixaram de ser pontos isolados para protagonizarem o cenário das cidades brasileiras.

Destaca-se que a Constituição Federal de 1988¹⁶⁸ foi a primeira, na história brasileira, a dispor sobre a política urbana, ampliando as possibilidades de utilização de instrumentos de intervenção, voltados para a função social da propriedade.¹⁶⁹ Com o advento do Estatuto da Cidade,¹⁷⁰ a política de regularização fundiária ganhou maior embasamento legal e novos mecanismos que facilitaram a sua concretização.

Para modificar o degradante cenário dos assentamentos urbanos informais, já consolidados, a regularização fundiária passa a integrar as políticas que visam à inclusão das habitações informais no aspecto urbano, social e jurídico, respeitando as particularidades das ocupações e o viés ambiental, para, assim, materializar o direito a cidades sustentáveis a todos os cidadãos.

¹⁶⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes, 1997.

¹⁶⁷ CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia, 2017.

¹⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

¹⁶⁹ ALFONSIN, Betânia de Moraes, 2000.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei n. 10.257, 2017.

Muitos instrumentos jurídicos foram elaborados com o escopo de regularizar, bem como dirimir a exclusão territorial do povo mais carente, entretanto, muitas mazelas permanecem e permeiam a sociedade contemporânea, dificultando sua aplicação. Isso decorre, além das conhecidas dificuldades econômicas e da excessiva ganância financeira, da permanência do paradigma liberal, que ainda dificulta a intervenção do Estado na efetivação do princípio da igualdade material.¹⁷¹

Ainda em que pese o Brasil possuir uma considerável legislação sobre regularização fundiária, e mesmo com os avanços obtidos, verifica-se que esses institutos não tem apresentado eficácia, pois muitas são as dificuldades que se impõem devido ao crescente êxodo rural ocorrido no espaço brasileiro e pela ausência de políticas públicas habitacionais.

3.1 Das políticas públicas habitacionais: carência de medidas para concretização do direito à moradia para todos

A Constituição Federal Brasileira de 1988 adotou o modelo do Estado Social e Democrático de Direito, no qual os poderes públicos agem para atingir os objetivos coletivos. Para tanto se faz necessário que ocorra uma apropriada distribuição dos bens produzidos em sociedade, com o escopo de dirimir as desigualdades sociais. Diante disso, o Estado deve proporcionar prestações dos serviços públicos devidos para o pleno desenvolvimento do princípio da dignidade da pessoa humana por meio da ação racional e planejada dos governantes, na elaboração e implementação de políticas públicas.¹⁷²

Como programas de governo, as políticas públicas servem para solucionar problemas da sociedade e concretizar os direitos fundamentais dos cidadãos.¹⁷³ Logo, inserem-se nas atividades do poder público, a partir do Estado Democrático de Direito, para concretizar os direitos sociais, seguindo como parâmetros as normas e os princípios constitucionais. Nesse entendimento, ao Estado são atribuídas demandas em favor da coletividade, as quais asseguram a concretização dos direitos fundamentais,¹⁷⁴ abarcam as tarefas de planejamento, atribuem

¹⁷¹ SILVA, Marcelo Amaral. **Digressões acerca do princípio constitucional da igualdade**, 2017.

¹⁷²DUARTE, Clarice Seixas. **O ciclo das políticas públicas**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2877607/mod_resource/content/1/Clarice%20Duarte_O%20ciclo%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁷³FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2005. p. 51-53.

¹⁷⁴HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: HERMANY, Ricardo (Org). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

atividades burocráticas, distribuem benefícios, tomam impostos, implementam funções administrativas e fiscalizam o programa, deliberando sobre prioridades e alocação de recursos, em um único e dinâmico processo. Segundo refere Bucci, políticas públicas tratam do

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁷⁵

Seguindo essa compreensão, a política pública deve articular estratégias para promover o adequado uso dos instrumentos e dos expedientes dispostos aos poderes públicos para, então, desempenhar as atribuições de competência do Estado Social e Democrático de Direito. Na prática, ocorre a conversação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), com base nas normativas pertinentes.¹⁷⁶ Contextualizando, Bucci, fundamentada em Comparato, afirma que,

[...] nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização das políticas públicas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública. O problema passa a ser, então, o de desenvolver a análise jurídica ‘de modo a tornar operacional o conceito de política na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro’¹⁷⁷.

Assim, as bases da política pública devem estar firmadas em disposições legais, sejam essas constitucionais ou infraconstitucionais, e, também, em medidas jurídicas, administrativas e financeiras, o que incluem: instituição de órgãos, celebração de convênios, contratação de pessoal, deliberação a respeito da alocação de recursos, dentre outros.¹⁷⁸ Cumpre frisar que a Constituição Federal apresenta o núcleo estrutural, por meios de suas diretrizes, no qual o poder

¹⁷⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

¹⁷⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p. 37.

¹⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p. 37.

¹⁷⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari, 2006, p. 11.

público deve se basear para efetivar as políticas públicas e aponta os princípios e regras sobre separação de poderes, divisão de competências entre os entes da Federação.¹⁷⁹

As políticas públicas são projetadas em etapas. Primeiramente, identificam-se os problemas e as necessidades a serem solucionadas, de modo a permitir que atinjam o máximo de ganho social¹⁸⁰ possível, para a constatação das prioridades, estabelecendo as propostas e analisando as opções a serem tomadas. Essa formulação depende da realização de estudos multidisciplinares e da análise das regiões que apresentam maiores carências ou dos grupos com maior grau de vulnerabilidade. Após, ocorre a implementação da política pública com a criação da estrutura necessária. Posteriormente, avaliam-se os resultados e fiscalizam-se a execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

Em sendo extensíveis a todos, essas políticas, na sua eficácia em atender aos direitos previstos e levando em consideração os recursos limitados, necessitam escolher prioridades. Dessa feita, no Estado Social, devem contemplar os grupos menos favorecidos como prioritários, uma vez que é objetivo da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais.¹⁸¹

As políticas públicas habitacionais, nessa senda, são o meio pelo qual o Estado promove a justiça social e concretiza o direito social à moradia e, em consequência, o direito à cidadania plena.¹⁸²

Sabe-se que a segregação urbana e a mercantilização do espaço urbano negam o acesso à moradia ou permitem o ingresso em moradias precárias, o que decorrem em obstáculos para o trabalhador chegar ao seu local de trabalho. Nas áreas periféricas, não há escolas ou postos de saúde; correspondências e encomendas não são entregues, em razão da difícil e/ou proibida entrada no bairro/viela; o aumento da violência, malhas viárias estreitas, o desemprego em massa, o trabalho informal, a falta de moradia se somam dentre outros problemas.

¹⁷⁹DUARTE, Clarice Seixas, 2018.

¹⁸⁰ DYE, Thomas R **Understanding public policy**, Pearson, 2008, p. 14.

¹⁸¹ Art. 3º da Constituição Federal de 1988: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁸² ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação**: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/10102>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

A dignidade humana somente se concretiza quando se tem um lar digno, como forma de garantir o mínimo existencial. Não existe vida digna sem moradia também digna. Para Roguet e Chohfi,

[...] não basta que o Estado propicie o simples habitar ao cidadão, devendo estruturar uma moradia que possibilite o desenvolvimento dos atos básicos de higiene pessoal, acesso às redes de esgoto e saneamento, área não isoladas e acessíveis com transporte público, contando com escolas e postos de saúde, como forma de garantir o mínimo existencial.¹⁸³

Corroborando com o tema, Saule Júnior aponta que três elementos são necessários para satisfazer o direito à moradia, quais sejam: viver com segurança, viver com paz e viver com dignidade. Ou seja:

O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade. Situações que retratam a violência urbana como as ações das organizações de traficantes e do crime armado, que resultam em fechamento de territórios, de conflitos armados nos morros e favelas, as invasões de domicílios praticadas pelos agentes de segurança pública, como a polícia civil, são evidentes formas de violação do núcleo básico do direito à moradia, da segurança e da paz.¹⁸⁴

O direito à moradia é um direito fundamental humano de segunda dimensão se configura como prestações positivas a serem praticadas pelo Estado, caracterizado pelo ciclo: a propriedade urbana propicia a moradia que, por sua vez, dá acesso à habitação, a qual chega à propriedade por meio do mercado imobiliário.¹⁸⁵

Dessa forma, o poder público deve assegurar que o direito à moradia possa ser observado, sobretudo para a população com menos recursos econômicos. Destaca-se que a norma constitucional dispõe que os direitos sociais inserem-se como direitos fundamentais e, portanto, têm aplicação imediata. Essas normativas podem ser asseguradas em caso de omissão do legislador pelas técnicas de controle (mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão), consoante dispõe o art. 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

¹⁸³ ROGUET, Patrícia; CHOEFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: rumo à concretização do direito à cidade. In: SMANIO, Gianpaollo Paggio.; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 310.

¹⁸⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004, p. 133.

¹⁸⁵ ANDRADE, Diogo de Calasans Melo, 2018.

Posicionamentos sobre aplicabilidade do direito fundamental à moradia consideram a sua autoaplicabilidade ou não. Conforme afirma Carmona,¹⁸⁶ o direito à moradia possui autoaplicabilidade. Para Saule Júnior, esse direito é

[...] um preceito constitucional, mesmo que fosse entendido como uma norma programática, é uma norma jurídica, portanto emite comandos jurídicos impondo o dever aos agentes públicos e todos os membros da sociedade de ter condutas e ações que não criem impedimentos e violações a este direito. O nosso entendimento é da inexistência de normas constitucionais programáticas, principalmente no que diz respeito às normas que definem direitos e às medidas necessárias para o pleno exercício destes.¹⁸⁷

Com efeito, apesar de existir a previsão de aplicação imediata, a norma constitucional não determina que o Estado disponha uma casa a cada indivíduo. Souza se posiciona nesse sentido e afirma que, pelo “[...] fato de todos terem o direito à moradia, portanto, não significa que têm o direito de exigir que o Estado dê um imóvel para todos. Não podemos jamais fazer tal afirmação. Pois o direito à moradia não guarda relação obrigatória com o direito de propriedade.”¹⁸⁸

Já outros doutrinadores defendem que os direitos fundamentais de segunda dimensão precisam de uma política pública habitacional, ou seja, o Estado pode realizar programas político-sociais de habitação, condicionados à destinação de recursos econômico-financeiros próprios e do qual o poder estatal pode dispor nos casos específicos. Trata-se, assim, de um direito sob a reserva do possível.¹⁸⁹

Quanto à eficácia das normas constitucionais,¹⁹⁰ Silva¹⁹¹ aponta que os direitos sociais, dentre os quais, o direito à moradia, são normas declaratórias de princípios programáticos de eficácia limitada, pois veiculam programas a serem implementados pelo Estado com aplicabilidade reduzida, necessitando de uma lei infraconstitucional para produção de seus

¹⁸⁶ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. esp., 2015, p. 264-289.

¹⁸⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson, 2004, p. 179.

¹⁸⁸ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

¹⁸⁹ KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: SAFE, 2002, p. 32.

¹⁹⁰ As normas de eficácia plena são aquelas que, assim que a Constituição entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, sem necessidade de normas legais integrativas. Já as normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que, enquanto não restringidas pelo legislador ordinário, têm eficácia plena.

¹⁹¹ SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 160-164.

efeitos.¹⁹²

Saule Júnior,¹⁹³ com entendimento diverso, defende que as normas sobre moradia têm eficácia plena, visto que o poder público realiza as políticas habitacionais, com base no texto constitucional, tornando efetivo o direito à moradia.

É notório que a mera previsão normativa não efetiva os direitos sociais. Faz-se necessário que exista um plano de governo, que tenha metas pré-estabelecidas, apresente as competências, reserve orçamento e execute de modo adequado o plano de governo. Os direitos sociais requerem um programa de ação por parte da administração pública, com competências e diretrizes definidas desde o início do projeto, harmônico com a legislação constitucional e infraconstitucional, por meio da afetação de recursos, o qual possa viabilizar a realização de uma política pública.¹⁹⁴

A concretização de tais direitos exige disponibilidade de recursos junto ao orçamento público. Diante disso, a concretização dos direitos sociais prestacionais depende da correta, coerente, racional e eficiente alocação dos recursos públicos, mediante a deliberação do poder legislativo e do poder executivo, no que tange ao planejamento e à execução de políticas públicas habitacionais. Logo, a efetivação do direito social da moradia fica condicionada à discricionariedade do executivo e do legislativo e à disponibilidade de recursos públicos.

Os altos custos para concretização das políticas públicas e a não destinação de verba específica no orçamento para programas habitacionais são dificuldades que devem ser enfrentadas pelo poder público.

Nesse cenário, a reserva do possível é um argumento utilizado para não efetivar o direito fundamental a moradia, uma vez que condiciona a existência de previsão orçamentária futura para a implementação de projetos habitacionais. O raciocínio utilizado pelo poder público da falta de recursos é um dificultador à aplicação desse direito. Ocorre que esse posicionamento não é correto, pois, a falta de verba pública não pode justificar a não implementação de políticas públicas habitacionais. Milagres expõe que

¹⁹² CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015, p. 264-289.

¹⁹³ SAULE JÚNIOR, Nelson, 2004, p. 182-183.

¹⁹⁴ AGUIAR, Maria Madalena Salsa. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil: um estudo sobre a “judicialização” dos direitos sociais prestacionais**. 2010. Dissertação (Mestrado). UFPE, Recife, 2010, p. 49-50.

[...] é preciso vencer essas limitações ou restrições. A ausência ou insuficiência de recursos estatais não pode ser causa da não efetividade do direito à moradia, que, pela sua essencialidade e pelo seu caráter existencial, pode ir muito além de uma concepção de direito fundamental social.¹⁹⁵

Portanto, o acesso à habitação deve ser uma preocupação do Estado, na sua obrigação de implementar políticas públicas de caráter permanentes, voltadas à moradia, uma vez que os governos são temporários, e os programas habitacionais não podem cessar a cada troca de mandato eletivo.¹⁹⁶

O poder executivo, via de regra, é órgão responsável por concretizar os direitos sociais prestacionais. Na ocorrência de distorções nas atribuições de cada poder, a corte judiciária avoca essa competência para si. Logo, quando o direito social de moradia não é prestado pelo poder público, a população passa a buscar o poder judiciário para obter uma decisão que assegure esse direito e configura-se o fenômeno da judicialização.

3.2 Judicialização x ativismo judicial: efetividade do direito social à moradia por meio do Poder Judiciário

Os direitos sociais tem por escopo assegurar dignidade aos membros da coletividade, entretanto, grande parte da população, sem condições financeiras, não veem atendidas suas principais necessidades. Já os poderes legislativo e executivo não cumprem com suas obrigações constitucionais, mesmo arrecadando recursos públicos – valor para garantir ao menos o mínimo existencial. Diante disso, o poder judiciário acolhe as atividades dos demais poderes com a finalidade de favorecer a coletividade.¹⁹⁷

Os direitos fundamentais sociais elencados como prioritários, em razão de sua efetividade e concretização pelos poderes políticos e a posição do judiciário nos casos de omissões tem em vista a análise do princípio da separação dos poderes e da cláusula da reserva do possível. O Supremo Tribunal Federal (STF), nesse sentido, tem firmado entendimento em não admitir a alegação como escusa à garantia do mínimo existencial.

¹⁹⁵ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 67.

¹⁹⁶ GRANJA, Cícero Alexandre. **O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14052>. Acesso em: 28 fev. 2018.

¹⁹⁷ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

Com efeito, a judicialização é o processo pelo qual são repassados certos temas de relevante repercussão política ou social aos órgãos do poder judiciário, deixando de serem encaminhados aos agentes políticos tradicionais, como o poder Executivo e poder Legislativo. Dessa maneira, o poder judiciário não tem por função típica formular e implementar políticas públicas, mas pode aprová-las ou não, quando os outros poderes estatais competentes descumprirem os encargos que lhes recaem, podendo comprometer a eficácia de direitos sociais constitucionais.¹⁹⁸

Acusado de transcender suas competências e intervir nas atribuições do poder legislativo, por vezes, o poder judiciário contribui para judicialização da política. De acordo com Bercovici,

[...] a partir deste protagonismo crescente dos tribunais, os juízes foram convertidos de instrumentos de garantia em legitimadores do sistema constitucional. De guardião do poder constituinte, o tribunal constitucional se pretende seu substituto, usurpando o poder constituinte do povo. A legitimidade da justiça constitucional na democracia implica na descrença dos representantes eleitos, considerando-se o juiz como uma alternativa menos pior.¹⁹⁹

Na versão de Faria, os operadores do direito têm o contínuo trabalho de interpretar o ordenamento, uma vez que a ordem jurídica, da forma como está posta, não extrai juízos críticos constantes e concisos de interpretação. Assim,

[...] como seu sentido definitivo só pode ser estabelecido quando de sua aplicação num caso concreto, na prática os juízes são obrigados a assumir um poder legislativo. Ou seja, ao aplicar as leis a casos concretos, eles terminam sendo seus coautores. Por isso, a tradicional divisão do trabalho jurídico no Estado de Direito é rompida pela incapacidade do Executivo e do Legislativo de formular leis claras e sem lacunas, de respeitar os princípios gerais do direito e de incorporar as inovações legais exigidas pela crescente integração dos mercados. Isso propicia o aumento das possibilidades de escolha, decisão e controle oferecidas à promotoria e à magistratura, levando assim ao protagonismo judicial na política e da economia.²⁰⁰

¹⁹⁸ DUARTE, Clarice Seixas, 2018.

¹⁹⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 324.

²⁰⁰ FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios. In: HAMEL, Marcio Renan. Judicialização da política: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira. Estudos avançados. **Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. v. 18. n. 51, mai./ago, 2004, p. 109.

A judicialização da política avoca as decisões dos poderes legislativo e executivo para o poder judiciário, o qual molda normas e procedimentos a serem seguidos pelos demais poderes.²⁰¹ Nesse sentido, o poder judiciário pode e deve exigir ações dos outros poderes para que assegurem a aplicação dos direitos sociais constitucionais. Portanto, as decisões devem estar baseadas nas normas constitucionais, com escopo de obter a justiça e efetivar o preceito da dignidade da pessoa humana.

É notório que o STF, como guardião da Constituição Federal, tem por missão defender os valores e direitos fundamentais ali expressos, resguardando as regras democráticas, a soberania popular e os poderes executivo e legislativo.

Diante disso, o Estado Democrático de Direito não pode se desviar de seus fundamentos,²⁰² dos objetivos da República Federativa do Brasil²⁰³ e das suas atribuições postas na Carta Magna de 1988. Por conseguinte, segundo Hamel,²⁰⁴ “uma sociedade complexa perdeu suas formas de produzir identidade e o Poder Judiciário passou a ser a referência; todavia, não é possível jogar todos os problemas da humanidade no Judiciário”.

A judicialização, muitas vezes, pode ser confundida com o fenômeno do ativismo jurídico. As decisões políticas, que deveriam ser tomadas pelos poderes executivo e legislativo, por vezes, são decididas pelo poder judiciário.

Barroso, ao se manifestar sobre a diferenciação dos institutos judicialização e ativismo judicial refere que

²⁰¹ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

²⁰² Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, Constituição (1988), 2017).

²⁰³ Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, Constituição (1988), 2017).

²⁰⁴ HAMEL, Marcio Renan. **Judicialização da política**: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/1146>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

[...] a judicialização é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro. Já o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. O oposto do ativismo é a autoconterção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferência nas ações dos outros Poderes. A principal diferença metodológica entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados). Por sua vez, a autoconterção se caracteriza justamente por abrir mais espaço à atuação dos Poderes políticos, tendo por nota fundamental a forte deferência em relação às ações e omissões desses últimos.²⁰⁵

Barroso afirma também que o ativismo jurídico é o modo pelo qual são interpretadas as normas pelo magistrado com escopo de atribuir maior abrangência e intensidade às normas constitucionais. Ou seja,

[...]a judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. Em todos os casos referidos acima, o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais.²⁰⁶

Nesse diapasão, no ativismo judicial, o magistrado escolhe uma maneira de concretizar a norma constitucional por meio da interpretação jurídica, só que de um modo expansivo, garantindo, logo, o direito das partes e buscando a resolução do conflito, em face da lentidão ou omissão dos poderes legislativo e executivo. Com efeito, no ativismo se decide o caso concreto, muitas vezes, antes mesmo da própria lei ser criada, formando, assim, um precedente

²⁰⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 202

²⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4. ed jan./fev., 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018. p.03.

jurisprudencial. Ademais, o termo ativismo indica que o poder judiciário está extrapolando os poderes que lhes foram atribuídos pela Constituição Federal.²⁰⁷

Registra-se que o ativismo judicial se concretiza quando o processo político legislativo mostra-se inerte em face das misérias sociais existentes, em especial no cenário habitacional atual. Frente a essa inércia, o magistrado deve interpretar a Carta Magna, redimensionando a abrangência do direito em sua função.

Há doutrinadores que têm se posicionado contrários ao comportamento proativo do poder judiciário; já outros, em posicionamentos favoráveis ao instituto do ativismo judicial, justificam o poder jurisdicional para efetivar os direitos sociais fundamentais.

O intervencionismo judicial junto aos demais poderes acolhe críticas pelo fato de os magistrados não possuírem mandato eletivo, logo, não representam a vontade dos cidadãos, podendo colocar em risco a legitimidade democrática. Outro argumento contrário diz respeito ao magistrado que ora atua como legislador negativo – quando invalida atos e leis dos demais poderes, ora como legislador positivo – quando interpreta o ordenamento com certo subjetivismo. Além disso, manifesta-se a justificativa de que o princípio da separação dos poderes está sendo violado.²⁰⁸

Já os defensores do fenômeno do ativismo apontam que o poder judiciário está legitimado para intervir junto às decisões do poderes legislativo e executivo. Nesse sentido, Carmona, a partir dos ensinamentos de Barroso, assevera que

[...] a legitimidade possui duas justificativas: uma de natureza normativa e outra filosófica. O fundamento normativo deriva, do fato de que a Constituição brasileira confere expressamente esse poder ao Judiciário e, em especial, ao Supremo Tribunal Federal. A justificativa filosófica consiste no fato de que a Constituição realiza dois papéis: estabelecer as regras do jogo democrático e proteger valores e direitos fundamentais.²⁰⁹

De forma favorável, também, Barbosa esclarece que a respeito do fenômeno do ativismo judicial, expondo que

²⁰⁷ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

²⁰⁸ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

²⁰⁹ CARMONA, Geórgia Lage Pereira. **A propósito do ativismo judicial: super Poder Judiciário?** Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11605>. Acesso em: 28 fev. 2018.

[...] pensadores do direito podem se mostrar contrários ao ativismo judicial, sob a alegação de que um acréscimo de poder ao judiciário seria um desvio de finalidade, desvio do fim do judiciário, entretanto inexistente tal afirmação, uma vez que os juízes estariam apenas aplicando o direito, os direitos fundamentais em especial, direitos estes que gozam de autoexecutoriedade.²¹⁰

Igualmente partidário, Andrade, na sua interpretação, destaca a competência do poder judiciário e a viabilidade do ativismo. Ou seja:

Cremos ser o Judiciário competente para controlar a legalidade de todo e qualquer ato emanado pelo poder público, seja vinculado ou discricionário, e ademais, o controle político condizente com a conveniência e oportunidade – típicos do administrador – deve de igual modo ter sua contingência também controlada pelo Judiciário numa interpretação não mais lógico-formal de suas atribuições, mas em sentido material-valorativo, ao verificar se a medida coaduna-se com os princípios consagrados na Constituição.²¹¹

O Ministro Celso de Mello²¹², na ADPF n. 45, expôs que não cabe ao poder judiciário implementar políticas públicas. Entretanto, essa incumbência pode lhe ser atribuída quando os outros poderes deixam de cumprir seus papéis, arriscando a efetivação dos direitos individuais e coletivos positivados na Constituição Federal.

As tutelas do direito à moradia, pleiteadas ao poder judiciário, em sua maioria, são reclamações por um mínimo existencial. Em regra, os desafios da tutela judicial para dar efetividade ao direito à moradia são os seguintes: a) falta de recursos orçamentários; b) ofensa à separação de poderes; e c) reserva do possível. Ocorre que o poder judiciário não pode utilizar esses argumentos para obstaculizar o pleito das tutelas habitacionais.²¹³

Dessa forma, alegar a falta ou escassez de recursos orçamentários para efetivar políticas habitacionais é fazer oposição aos comandos constitucionais.²¹⁴ Ademais, é competência

²¹⁰ BARBOSA, Hélder Fábio Cabral. A efetivação e o custo dos direitos sociais: a falácia da reserva do possível. In: ANDRADE, Fernando Gomes (Org.). **Estudos de direito constitucional**. Recife: Edupe, 2011, p. 151.

²¹¹ ANDRADE, Fernando Gomes. Considerações iniciais acerca do controle judicial concernente a concretização dos direitos fundamentais sociais prestacionais contidos na CF/88 – uma análise crítica da atuação do STJ e STF. In: SCAFF, Fernando Facury. **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. (Coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 322.

²¹² MELLO, Celso. **ADPF 45**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=45&processo=45>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

²¹³ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015, p. 264-289.

²¹⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015, p. 264-289.

comum dos entes federados promover programas de construção de moradias, consoante redação do art. 23, IX, da Constituição Federal de 1988.²¹⁵ Assim, os recursos públicos devem ser destinados à consecução das políticas públicas em prol das famílias em estado de extrema vulnerabilidade social, priorizando-as em relação às demais. Para Cunha Júnior,

[...] as decisões sobre prioridades na aplicação e distribuição de recursos públicos deixam de ser questões de discricionariedade política, para serem uma questão de observância de direitos fundamentais, de modo que a competência para tomá-las passaria do Legislativo para o Judiciário.²¹⁶

O princípio da separação dos poderes não é violado quando o poder judiciário faz o controle das atividades da administração pública. Segundo Carmona,²¹⁷ não se trata de ativismo judicial, eis que a Constituição Federal de 1988²¹⁸ determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, ou seja, o poder judiciário está somente efetivando a normativa posta na Carta Magna, até mesmo porque os três poderes devem dar concretizar o texto constitucional.

Nesse sentido, caso ocorra omissão ou insuficiência na implementação de políticas públicas, deve o Poder Judiciário atuar. Salienta Dippel que

[...] a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 16,²¹⁹ atrelou a validade de uma Constituição à previsão de direitos fundamentais e ao princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, a Carta Política que não fizesse tal previsão expressamente, não poderia ser considerada uma Constituição. É clara, pois, a relação entre os direitos fundamentais e o princípio da separação dos poderes, devendo este servir como fator promotor daqueles e nunca como agente obstaculizador.²²⁰

O princípio da separação dos poderes tem por escopo inviabilizar que um poder paralise outros. Logo, caso um dos poderes não respeite os princípios constitucionais ou viole direitos fundamentais, pode haver um controle externo a ser exercido pelo poder judiciário.

²¹⁵ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

²¹⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 785.

²¹⁷ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015 p. 264-289.

²¹⁸ BRASIL. Constituição (1988), 2017.

²¹⁹ Art. 16: A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

²²⁰ DIPPEL, Horst. Constitucionalismo moderno. Introducción a uma historia que necesita ser escrita. História Constitucional. **Revista Eletrônica**, n. 6, set., 2005. Acesso em: 15 de março de 2010. Disponível em: <<http://hc.rediris.es/06/articulos/pdf/08.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2018.

Nessa senda, Souza Neto²²¹ defende que o controle das políticas públicas deve dar preferência a efetivação do mínimo existencial, ou seja, observando o princípio da dignidade humana e da democracia participativa; priorizando os hipossuficientes, levando em consideração as políticas públicas já institucionalizadas e agindo apenas se houver prova da ineficiência da política pública. Ademais, considerando a insuficiência de recursos, o poder judiciário deve optar pela solução menos onerosa aos cofres públicos e dar primazia às áreas sociais com menor implementação de políticas públicas. Logo, existindo políticas públicas adequadas, menor deve ser a intervenção do poder judiciário e vice-versa.

Por conseguinte, o princípio da reserva do possível não pode obstaculizar a busca tutela jurisdicional que pleiteia o direito fundamental e social à moradia. Essa teoria foi delimitada por Sarlet, na observância de que os direitos sociais para serem efetivados precisam: a) da disponibilidade fática dos recursos, considerando as demandas sociais elevadas e os recursos públicos limitados; b) da ordenação jurídica dos recursos materiais e humano, determinando as prioridades na distribuição das receitas públicas; e c) seguir os princípios da proporcionalidade da prestação postulada e da razoabilidade, dos quais advêm a adequação da pretensão individual às reservas previstas no orçamento.²²²

O Estado não pode alegar a teoria da reserva do possível para inviabilizar a concretização das políticas habitacionais de acesso à moradia, uma vez que definidas como obrigatórias pela Constituição Federal. Com efeito, a teoria da reserva do possível precisa ter motivos condizentes e justificáveis para desobrigar o poder público na realização de suas atribuições constitucionais.²²³ Na acepção de Carmona,

[...] por fim, parece-nos que inexistente, a priori, motivo justo e objetivamente verificável a acolher a reserva do possível em detrimento do mínimo existencial (ou social), pois há proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade, bem como enorme razoabilidade na pretensão individual do direito perante ao Estado. Para longe de todas as teorias jurídicas, é fato incontestável que existe enorme déficit habitacional do Brasil, que possui uma gigantesca população vivendo em moradias subnormais ou precárias. É fato, também, que as políticas públicas habitacionais não vem reduzindo substancialmente referido déficit. E a emergência da situação fática não pode esperar a boa vontade da Administração Pública ou o bom senso do legislador em alocar quantia suficiente para a política habitacional.²²⁴

²²¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

²²² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia horizontal dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 287.

²²³ SARLET, Ingo Wolfgang, 2009, p. 287.

²²⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015, p. 264-28

Importante ressaltar que, em regra, as pessoas que buscam o poder judiciário para concretizar o direito à moradia, estão pleiteando a tutela do denominado ‘mínimo existencial’, cujo teor acomoda os direitos fundamentais essenciais a uma vida digna, ou seja, são as condições materiais básicas para se manter a dignidade de qualquer pessoa.²²⁵

No Brasil, a reserva do possível acolhe o princípio da razoabilidade, limitando as receitas do orçamento público e mitigando, assim, os direitos fundamentais sociais prestacionais.²²⁶ Nesse cenário, a população carece de um padrão mínimo de dignidade, logo os direitos sociais não podem ficar reféns de condicionamentos do tipo reserva do possível. De acordo com Arruda,

[...] se tornou uma falácia tal instituto, pois o que encontra-se externado são governantes alegando que não tem os cofres públicos numerários suficientes, ou seja, não há receitas que venham garantir a concretização destes direitos sociais, não existem políticas públicas para tal cumprimento, não existem leis ordinárias ou complementares para impor tal comportamento (cumprir e garantir ao povo, pelo menos o mínimo existencial, como a saúde, educação, moradia, assistência social), mas o que se vê é, políticos gozando do dinheiro público para fazer viagens ao exterior com a família, comprando carros de luxo, castelos, mansões, fazendo conchavos políticos, entre outras formas de ludibriações, enquanto que, milhares de pessoas passam fome, morrem em leitos de hospitais públicos sem serem atendidos, crianças não têm acesso a uma educação de qualidade, onde que, com isso, observa-se, ou a pessoa tem certa condição financeira, ou vai ficar a mercê destes políticos que se colocam no poder e nada fazem em prol do povo.²²⁷

Um obstáculo imposto pela judicialização da política pública habitacional é a probabilidade do desvirtuamento do acesso à moradia por pessoas que demandem em juízo, podendo prejudicar os realmente necessitados. Ainda assim, justifica-se o ativismo judicial enquanto as pessoas viverem em moradias precárias (loteamentos irregulares ou clandestinos, favelas, cortiços), áreas de risco ou nas ruas. Na esteira desse entendimento, destaca-se que o Brasil é a 9ª maior economia do mundo²²⁸ (dados do Fundo Monetário Internacional – FMI - e atualizados em abril de 2017). Entretanto, a população não tem qualidade na prestação dos serviços públicos e vive em condições precárias de habitação.

²²⁵ BARROSO, Luís Roberto, 2013, p. 202. In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli, 2015, p. 264-289.

²²⁶ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

²²⁷ ARRUDA, Andrey Stephano Silva. **Ativismo judicial**: um meio para concretizar direitos fundamentais sociais ou uma violação ao princípio da separação dos poderes? Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7468>. Acesso em: 28 fev. 2018.

²²⁸ AS 15 MAIORES ECONOMIAS DO MUNDO. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

Para Hamel, somente haverá justiça social e desenvolvimento da cidadania por meio do fortalecimento da democracia. Nesse sentido,

[...] a busca pela efetivação dos chamados direitos fundamentais sociais é tarefa primeira, ao passo que os procedimentos democráticos de participação popular devem ser levados em conta como importante instrumento de legitimação do controle jurisdicional das leis. Com tal atitude estaria se evitando, inclusive, uma história política tragicamente marcada pelo domínio e pelo clientelismo político em relação às classes subalternas. As alternativas de desenvolvimento dependem de transformações promotoras de justiça social, cidadania e democracia, não apenas com uma maior atuação (intervenção) judicial e pela jurisdição constitucional, via hermenêutica filosófica, mas sim com o fortalecimento da democracia e da participação social coletiva, capaz de assegurar igual acesso ao espaço público, em iguais condições participativas.²²⁹

A participação na sociedade civil, por meio de conselhos de políticas públicas e de audiências públicas na fiscalização do cumprimento da política, é de suma importância. Dessa maneira, quando a sociedade civil participa na implementação das políticas públicas sociais, os resultados na efetivação dos direitos sociais tornam-se mais eficientes e transparentes.

Não obstante exista uma Constituição prevendo várias garantias fundamentais relacionadas aos direitos sociais – aqui se destaca o direito à moradia –, o texto constitucional precisa de efetividade²³⁰ e não apenas o poder judiciário. Os três poderes constituídos devem concretizar os ditames firmados na Constituição Federal, através de prestações positivas.

Na verdade, não é função do poder judiciário criar novas medidas referente a direitos sociais, mas, sim, viabilizar a concretização das políticas públicas já existentes, evitando que a burocracia obstaculize o desenvolvimento das metas do Estado Democrático de Direito.

O acesso à habitação ocorre, na prática, pela atuação do cidadão, individualmente ou por meio da sociedade civil, cobrando as obrigações públicas que cabem ao Estado, como também, por meio do poder judiciário, no seu controle aos demais poderes, no que se refere às políticas públicas, com o objetivo de concretizar o direito social à moradia para que se consolide a cidadania plena.

²²⁹ HAMEL, Marcio Renan, 2018.

²³⁰ GRANJA, Cícero Alexandre, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política habitacional de regularização fundiária aponta que é dever do Estado resolver o problema da dificuldade de acesso à moradia legalizada. Assim, as políticas públicas devem buscar a equidade social, a segurança da posse, a moradia adequada, aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população. Com efeito, a regularização fundiária é política governamental, que visa a fornecer o mínimo de infraestrutura necessária para a obtenção de habitações adequadas que os entes devem ter.

No município de Soledade, muitas famílias detêm apenas a posse de áreas urbanas, sendo que para sanar essa problemática, foi criada a Lei n. 3.519, em 2013, adotando o Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município, cujo escopo é transferir a titularidade aos possuidores, já novos proprietários. O programa abrange toda área urbana do município e busca ordenar os espaços em desconformidade com a legislação.

As informações prestadas pela equipe da Secretaria Municipal da Assistência Social e Habitação apontam que até 31 de dezembro de 2017 foram solicitados 239 pedidos de regularização dos lotes urbanos no município, sendo entregues 113 escrituras públicas, as quais transferem a titularidade da propriedade às famílias.

Nota-se, nesse cenário, a existência do fenômeno da segregação espacial, ou seja, da exclusão social brasileira, cujas características são a separação de classes sociais dentro do espaço urbano, ora a cidade, apresentada pela distinção entre bairro de pobres e bairro de ricos, assim como pela desigualdade de tratamento, em que algumas localidades recebem recursos estatais, sendo providas de infraestrutura, enquanto outras não possuem sequer água encanada. Além do mais, as populações carentes passaram a utilizar os terrenos ociosos, sejam eles públicos ou privados, com o intuito de conquistar o direito à moradia. O surgimento de assentamentos urbanos autoconstruídos, irregulares ou clandestinos, cujas características são a ocupação desordenada do solo, as habitações precárias e a carência de infraestrutura, configuram, dessa forma, a ilegalidade urbanística.

Ressalta-se, desde já, que a política de regularização fundiária deveria ter caráter temporário e curativo. Na realidade, entretanto, faz parte de contínuo programa habitacional no cenário atual. É necessário que, ao lado dessa intervenção, ocorra a promoção de políticas públicas, para facilitar à população carente o acesso à moradia, para coibir um círculo vicioso de regularização.

Ainda, em que pese o Brasil possuir uma considerável legislação sobre regularização fundiária, e mesmo com os avanços obtidos, verifica-se que esses institutos não têm total eficácia, pois existem muitas dificuldades impostas pelo sistema. Dessa forma, o problema habitacional não é um problema recente no cotidiano brasileiro, principalmente devido à falta de políticas públicas habitacionais.

Com o intenso crescimento urbano, parcela significativa da população ficou excluída do acesso à moradia. Diante disso, permearam-se um elevado déficit habitacional e uma inadequação das moradias existentes, em razão da insalubridade, ilegalidade e falta de infraestrutura urbana.

As áreas urbanas informais decorrem, principalmente, da carência de políticas adequadas de moradia. Dentre os direitos humanos, um dos mais fundamentais é o acesso à moradia, condição essencial para uma vida digna, que somente irá se concretizar com a prática de políticas públicas eficientes.

Salienta-se que a Constituição Federal de 1988 prevê o direito social à moradia, firmando ao Estado a obrigação de executar políticas públicas que promovam e protejam o direito à habitação adequada, sob pena de responsabilização pela não efetivação das normas constitucionais. Portanto, adotar políticas públicas de moradia que assegurem a efetivação de um direito assegurado em lei é dever do Estado.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade passa a ser um marco fundamental do direito urbanístico, uma vez que começa a ser abordado como nova base jurídica para a política urbana no Brasil, tornando nítida a exposição de uma série de novidades importantes para o progresso das políticas públicas de regularização fundiária. O Estatuto contribui, assim, para que se consolide a autonomia do Direito Urbanístico frente aos outros ramos do Direito, comportando os requisitos para o reconhecimento dessa disciplina, cuja finalidade consiste na regulamentação jurídica do processo de desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 foram os principais marcos jurídicos para a introdução de um novo paradigma urbano no Brasil. Entretanto, é importante reconhecer que o desenvolvimento de políticas de regularização fundiária, embora necessário, não é suficiente para dar conta daquele que é, de fato, o grande desafio urbano brasileiro: prevenir a produção irregular das cidades, através de mecanismos legais e políticas públicas capazes de ofertar lotes dentro da legalidade.

O poder executivo, em regra, é competente por concretizar os direitos sociais prestacionais. Todavia, ocorrem distorções nas atribuições de cada poder quando o poder judiciário avoca essa atribuição para si. Dessa feita, quando o direito social de moradia não é

prestado pelo poder público, a população passa a buscar o meio jurídico para obter uma decisão que assegure esse direito, configurando o fenômeno da judicialização.

Logo, o poder judiciário legitima-se a realizar o controle de políticas públicas quando os outros poderes estatais competentes descumprem os encargos que lhes recaem, comprometendo a eficácia de direitos sociais constitucionais. Esse "poder" de interferência se transforma em um "dever" de agir quando o poder executivo não consegue implementar os programas sociais habitacionais.

A judicialização, muitas vezes, confunde-se com o fenômeno do ativismo jurídico, pois decorre de decisões políticas que deveriam ser tomadas pelos poderes executivo e legislativo que acabam por ser acolhidas pela prática jurídica.

Na realidade, a implementação das políticas públicas não competem ao poder judiciário. No entanto, essa incumbência pode lhe ser atribuída quando os outros poderes deixam de cumprir seus papéis, violando a efetivação dos direitos individuais e coletivos positivados na Constituição Federal.

As reivindicações feitas à prática judiciária buscam alcançar a moradia adequada, fundamento da dignidade humana. Nos posicionamentos dos doutrinadores, contrários à judicialização, somam-se a falta de recursos orçamentários; a ofensa à separação de poderes; e a reserva do possível. Contudo, são argumentos que não podem ser utilizados para obstaculizar o pleito das tutelas habitacionais.

Diante disso, alegar a falta ou escassez de recursos orçamentários para concretizar políticas habitacionais é opor-se à previsão constitucional, a qual prevê a observância dos direitos sociais. As decisões sobre prioridades na aplicação e distribuição de recursos públicos deixam de ser questões de discricionariedade política, para acolherem uma questão de cumprimento de direitos fundamentais, de modo que a competência para tomá-las efetivas, passaria do legislativo para o judiciário.

Ressalta-se, ainda que o princípio da separação dos poderes não é violado quando o poder judiciário faz o controle das atividades da administração pública, com o STF, guardião da Constituição. Importa rever que, em regra, as pessoas que buscam o poder judiciário para concretizar o direito à moradia estão pleiteando a tutela do denominado 'mínimo existencial'. A teoria do mínimo existencial acomoda os direitos fundamentais essenciais a uma vida digna, ou seja, são as condições materiais básicas para se manter a dignidade de qualquer pessoa.

O judiciário há que levar em consideração as políticas públicas já institucionalizadas e agir apenas se houver prova da ineficiência da política pública. Nesse sentido, deve observar a

disponibilidade de recursos e optar pela solução menos onerosa aos cofres públicos, priorizando áreas sociais com menor implementação de políticas públicas.

O princípio da reserva do possível não pode obstaculizar a busca tutela jurisdicional para inviabilizar a concretização das políticas habitacionais de acesso à moradia, uma vez que definidas como obrigatórias pela Constituição. Com efeito, essa teoria precisa ter motivos condizentes e justificáveis para desobrigar o poder público na realização de suas atribuições constitucionais.

Com efeito, não é função do poder judiciário criar novas medidas referente a direitos sociais, mas, sim, viabilizar a prática das políticas públicas já existentes, evitando que a burocracia obstaculize o desenvolvimento das metas do Estado Democrático de Direito.

O acesso à habitação se dá pela atuação do cidadão, individualmente ou por meio da sociedade civil, na cobrança da implementação das políticas públicas ao Estado, aliada ao papel precípua do poder judiciário, no controle e fiscalização dos demais poderes, para o alcance da cidadania plena do cidadão.

Do exposto, conclui-se que persiste no cenário urbano atual enorme dificuldade de concretização dos direitos fundamentais sociais por parte dos poderes executivo e legislativo, o que permite ao poder judiciário intervir para a garantia do mínimo essencial, na observância dos direitos sociais positivados na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

AGENDA 21. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/agenda21.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

AGUIAR, Maria Madalena Salsa. **Controle judicial de políticas públicas no Brasil**: um estudo sobre a “judicialização” dos direitos sociais prestacionais. 2010. Dissertação (Mestrado), UFPE, Recife. 2010.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

_____. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária plena**: referências conceituais (Org.) Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação**: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/10102>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

ANDRADE, Fernando Gomes. Considerações iniciais acerca do controle judicial concernente a concretização dos direitos fundamentais sociais prestacionais contidos na CF/88 – uma análise crítica da atuação do STJ e STF. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord.) **Constitucionalismo, Tributação e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ARAÚJO, Marinella Machado. Gestão democrática das cidades: a Constituição de 1988 é efetiva? In: SAULE JUNIOR et al. Nelson (Org.) **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008: o Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. Porto Alegre: Magister, 2009.

ARRUDA, Andrey Stephano Silva. **Ativismo judicial**: um meio para concretizar direitos fundamentais sociais ou uma violação ao princípio da separação dos poderes? Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7468>. Acesso em: 28 fev. 2018.

AS 15 MAIORES ECONOMIAS DO MUNDO. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

ATLAS ESGOTOS: despoluição de bacias hidrográficas. **Agência Nacional de Águas**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/noticias/atlas-esgotos-revela-mais-de-110-mil-km-de-rios-com-comprometimento-da-qualidade-da-agua-por-carga-organica/atlaesgotosdespoluicaodebaciashidrograficas-resumoexecutivo_livro.pdf/view>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BARBOSA, Hélder Fábio Cabral. A efetivação e o custo dos direitos sociais: a falácia da reserva do possível. In: ANDRADE, Fernando Gomes (Org.). **Estudos de direito constitucional**. Recife: Edupe, 2011.

BARBOSA, Kênia de Souza. **Dinâmica urbana e a legalização da produção do espaço (i)legal**. In: SAULE JUNIOR et al. (Org.). O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008. Porto Alegre: Magister, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista Atualidades Jurídicas – Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. 4. ed. jan./fev., 2009. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Decreto n. 4.377**, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Decreto n. 591**, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Decreto Legislativo n. 23**, de 21 de junho de 1967. Ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968. Entrou em vigor no Brasil em 4.1.1969. Promulgada pelo Decreto n. 65.810, de 8.12.1969. Publicada no D.O. de 10.12.1969. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Decreto-lei n. 2.291**, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12291.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Lei n. 11.673**, de 08 de maio de 2008. Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11673.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 4.380**, de 21 de agosto de 1964, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 2.220**, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. **Projeto de Lei n. 5.788**, de 1990 transformado na Lei Ordinária n. 10257/2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADÚNICO. Disponível em: <<http://calendariobolsafamilia2015.com.br/cadunico/>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

CALLAGE, Carlos. **Função social da propriedade (CF, art 5º, XXIII)**: dever imposto ao proprietário. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Congresso/ztese16.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CARMONA, Geórgia Lage Pereira. **A propósito do ativismo judicial**: super Poder Judiciário? Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11605>. Acesso em: 28 fev. 2108.

_____. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. esp., 2015.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **Ministério das cidades**: aliança das cidades. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30527708/O-Estatuto-Da-Cidade-Comentado>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Tabela 13 - Domicílios particulares permanentes, por existência de energia elétrica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P13>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

_____. **Tabela 16 - Domicílios particulares permanentes, por existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2000/2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P16>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humano**. São Paulo Saraiva, 2014.

CONHEÇA OS NOVOS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU. **Nações unidas no Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE TODOS OS TRABALHADORES MIGRANTES E DOS MEMBROS DAS SUAS FAMÍLIAS.

Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20so bre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Tr abalhadore s%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 28 fev. 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Introducción a uma historia que necesita ser escrita. História Constitucional. **Revista Eletrônica**, n. 6, set., 2005. Disponível em:

<<http://hc.rediris.es/06/articulos/pdf/08.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**, Pearson, 2008.

DUARTE, Clarice Seixas. **O ciclo das políticas públicas**. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2877607/mod_resource/content/1/Clarice%20Duart e_O%20ciclo%20das%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABAblicas.doc>. Acesso em: 28 fev. 2018.

EIFERT, Maria Beatriz Chini. **Marcas da escravidão nas fazendas pastoris de Soledade (1867-1883)**. Passo Fundo: Editora Universitária, 2007.

ENSAIOS. Disponível em:

<www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_ensaios12.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ESCRITURAS ENTREGUES PARA BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Disponível em:

<<https://www.soledade.rs.gov.br/site/ver-noticias/escrituras-entregues-para-beneficiarios-do-programa-municipal-de-regularizacao-fundiaria/2907>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de justiça: experiência recente e futuros desafios. In: HAMEL, Marcio Renan. Judicialização da política: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira. Estudos avançados. **Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. v. 18. n. 51, mai./ago, 2004.

FARIA, Rodrigo. **A emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**.

Disponível em: <<http://www.arco.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da->

unb/7a-edicao/a-emergencia-da-nova-ordem-juridico-urbanistica-brasileira>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FAVELAS. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Favela>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FENDT, Luiza Cheuiche. **Planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil**. Disponível em: <http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004/conferencias/04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

FERNANDES, Edésio. **Urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

FRAGMENTOS DA HISTÓRIA DE SOLEDADE. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/site/historico>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GADOTTI, Moacir. **Agenda 21 e a Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.cartadaterra.com.br/pdf/Agenda21_CT2002.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2018.

GOMES, Daniela Vasconcellos. **A noção de propriedade no direito civil contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1203>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

GOMES, Daniela. Do direito à cidade e da reforma urbana na perspectiva da funcionalização socioambiental da propriedade. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

GRANJA, Cícero Alexandre. **O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14052>. Acesso em: 28 fev. 2108.

HAMEL, Marcio Renan. **Judicialização da política: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/1146>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. As políticas públicas na perspectiva do princípio da subsidiariedade: uma abordagem municipalista. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: SAFE, 2002.

LE CORBUSIER. **Planejamento urbano**. 3. ed. São Paulo, Perspectiva, 2013.

LEVANTAMENTO INÉDITO MOSTRA DÉFICIT DE 6,2 MILHÕES DE MORADIAS NO BRASIL. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

LIMA JR, Jayme Benvenuto. **Relatório brasileiro sobre direitos humanos e econômicos, sociais e culturais: meio ambiente, saúde moradia adequada e à terra urbana, educação, trabalho, alimentação, água, terra rural**. Recife: GAJOP, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14 ed. atual. por Márcio Schneider e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso. **ADPF 45**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&sl=45&processo=45>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MIRANDA, Ângelo Tiago de. **Urbanização do Brasil: consequências e características das cidades**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/geografia/ult1701u57.jhtm>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

MOESCH, Frederico Fernandes. **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (Eds.). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago, abr. Chile: CEPAL, 2017.

NIS. Disponível em: <<http://pis.pro.br/numero-do-nis/>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.

O ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30527708/O-Estatuto-Da-Cidade-Comentado>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ORTIZ, Helen Scorsatto. **O banquete dos ausentes: a lei de terras e a formação do latifúndio no norte do Rio Grande do Sul (1850-1890)**. Passo Fundo: Universitária, 2011.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/2426>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

PEREIRA, Jamile Cherém Gomes de Araújo. **Entre o direito à moradia e o direito de propriedade**: análise jurisprudencial e concreta à luz das políticas públicas que versam sobre direitos sociais prestacionais. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10211>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: **síntese de indicadores** – 2015. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

PORCENTAGEM DE RESIDENTES NAS ZONAS URBANA E RURAL (2015). Disponível em: <<https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n. 12.692**, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.692.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 10.116**, de 23 de março de 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13479&hTexto=&Hid_IDNorma=13479>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 2.887**, de 15 de setembro de 2004. Autoriza o município a promover a expansão e dar nova delimitação do perímetro urbano da cidade de Soledade. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/lei-28872004/3814>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 3.027**, de 03 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Soledade. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/plano-diretor-n-3027-012016/6142>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. **Lei n. 3.519**, de 10 de dezembro de 2013. Cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária do Município de Soledade e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.soledade.rs.gov.br/publicacoes/publicacao/lei-35192013/5372>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

ROGUET, Patrícia; CHOIFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: rumo à concretização do direito à cidade. In: SMANIO, Gianpaollo Paggio.; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional**. 2016. 217f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. In: **Revista brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**, n. 8, ano 2, Belo Horizonte, out./dez., 2008.

_____. **A eficácia horizontal dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**. Relatório da missão conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho – violações, prática positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Marcelo Amaral. **Digressões acerca do princípio constitucional da igualdade**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4143/digressoes-acerca-do-principio-constitucional-da-igualdade>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SOLEDADE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/soledade/panorama>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Portaria n. 1.131/2016**. Constitui o grupo de trabalho do programa de regularização fundiária, 2016.

SOUZA, Luiz Alberto. Planejando o território regionalmente: planos diretores para além dos limites municipais. In: SAULE JUNIOR et al, Nelson (Org.). O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas. **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico** – Manaus 2008. Porto Alegre: Magister, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A justiciabilidade dos direitos sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habilitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

APÊNDICE 1 – Informações do IBGE

 BRASIL

Serviços Simplifique!



[Página Inicial](#) [Aniversários dos Municípios](#)

Brasil / Rio Grande do Sul /
Soledade

[Selecionar local](#) 

Panorama

Pesquisas

História & Fotos

Código do Município
4320800

Gentílico
soledadense

Prefeito
PAULO RICARDO CATTANEO

 **POPULAÇÃO** >

| | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| População estimada [2017] | 31.361 pessoas |
| População no último censo [2010] | 30.044 pessoas |
| Densidade demográfica [2010] | 24,76 hab/km ² |

 **TRABALHO E RENDIMENTO** >

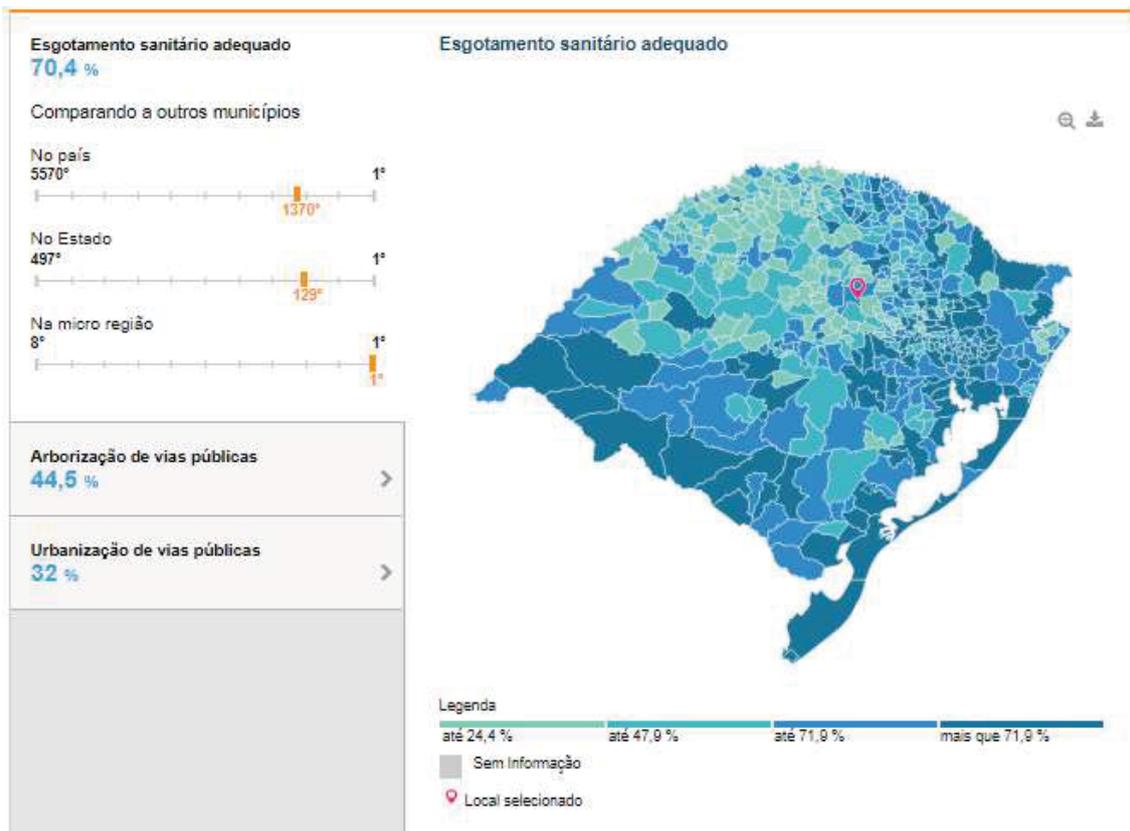
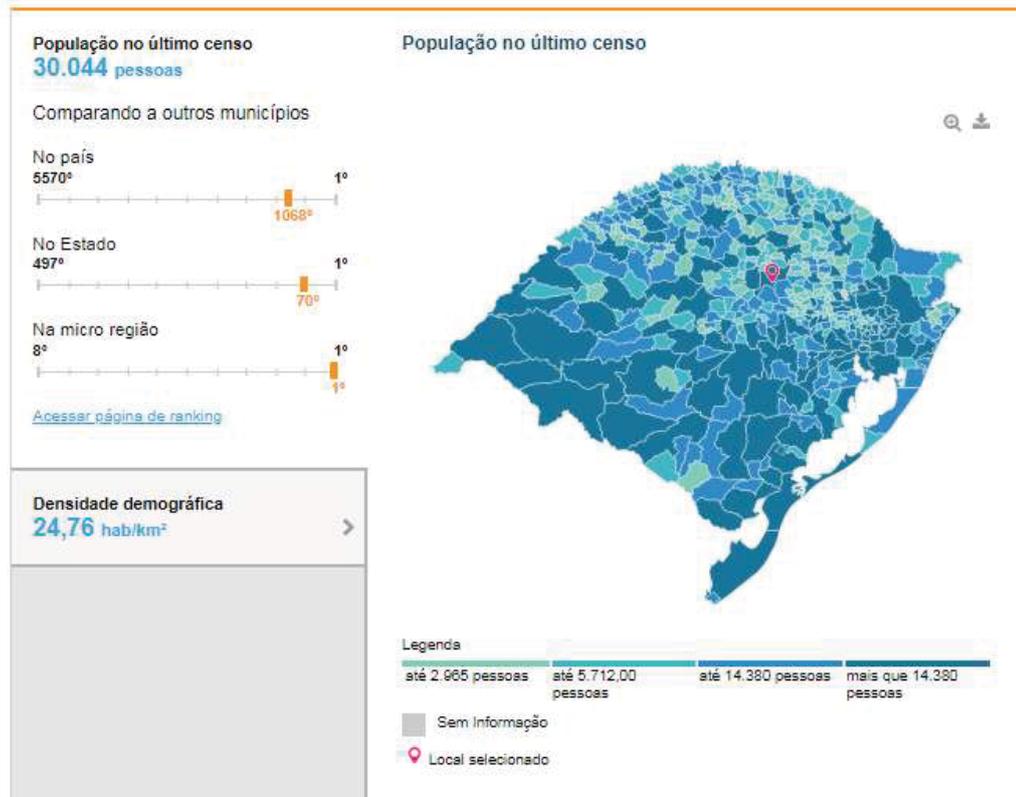
 **EDUCAÇÃO** >

 **ECONOMIA** >

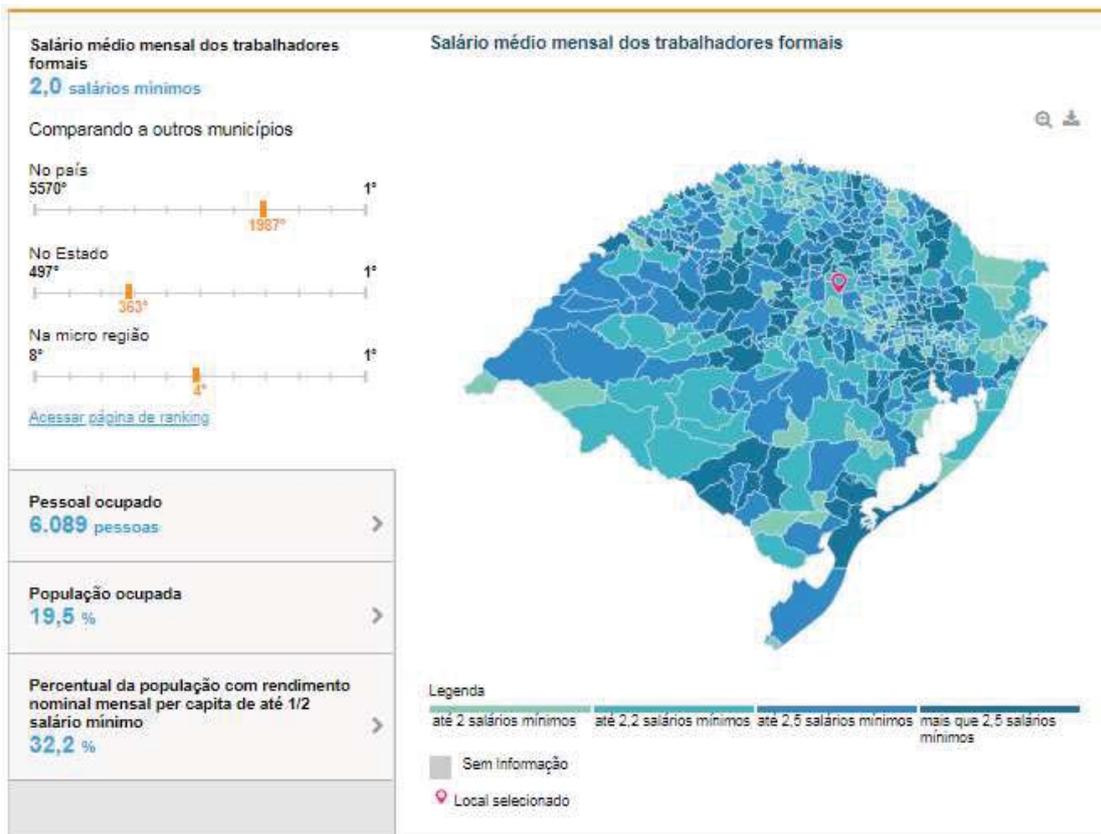
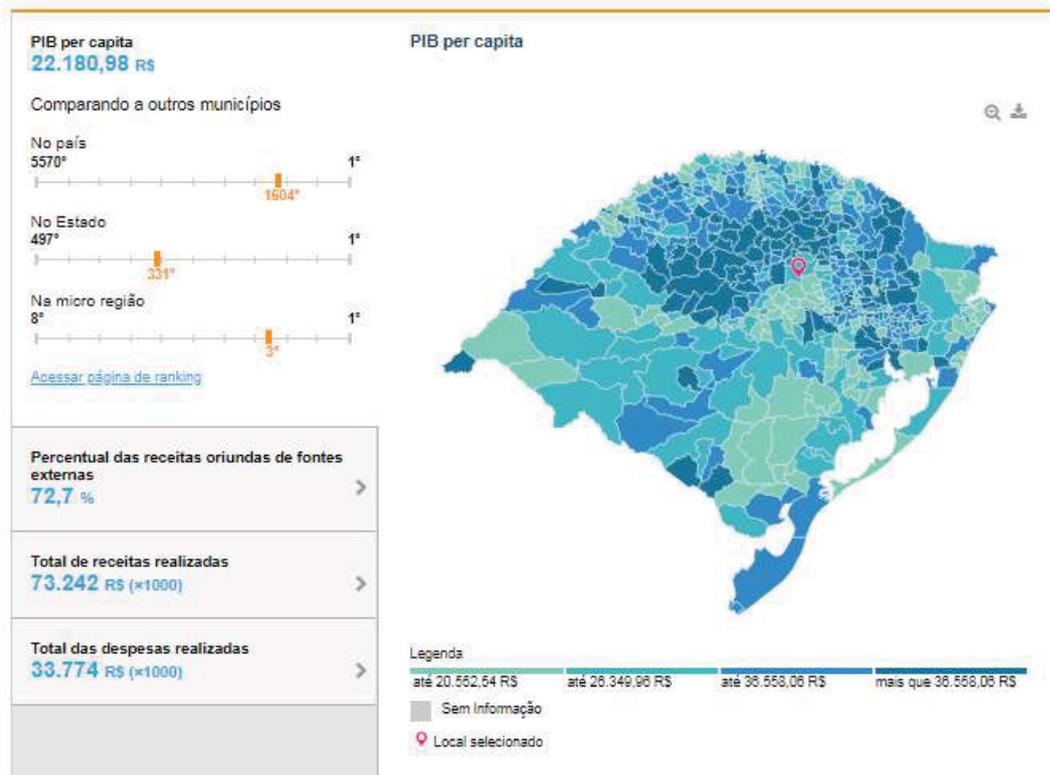
 **SAÚDE** >

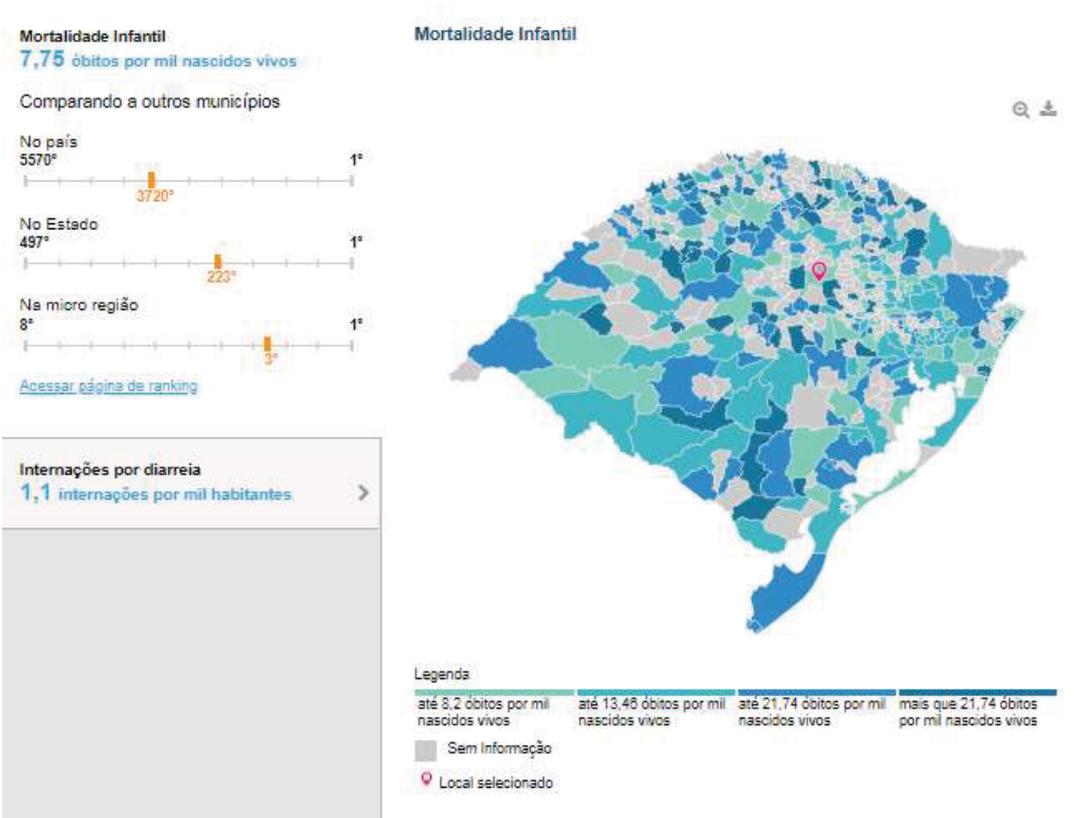
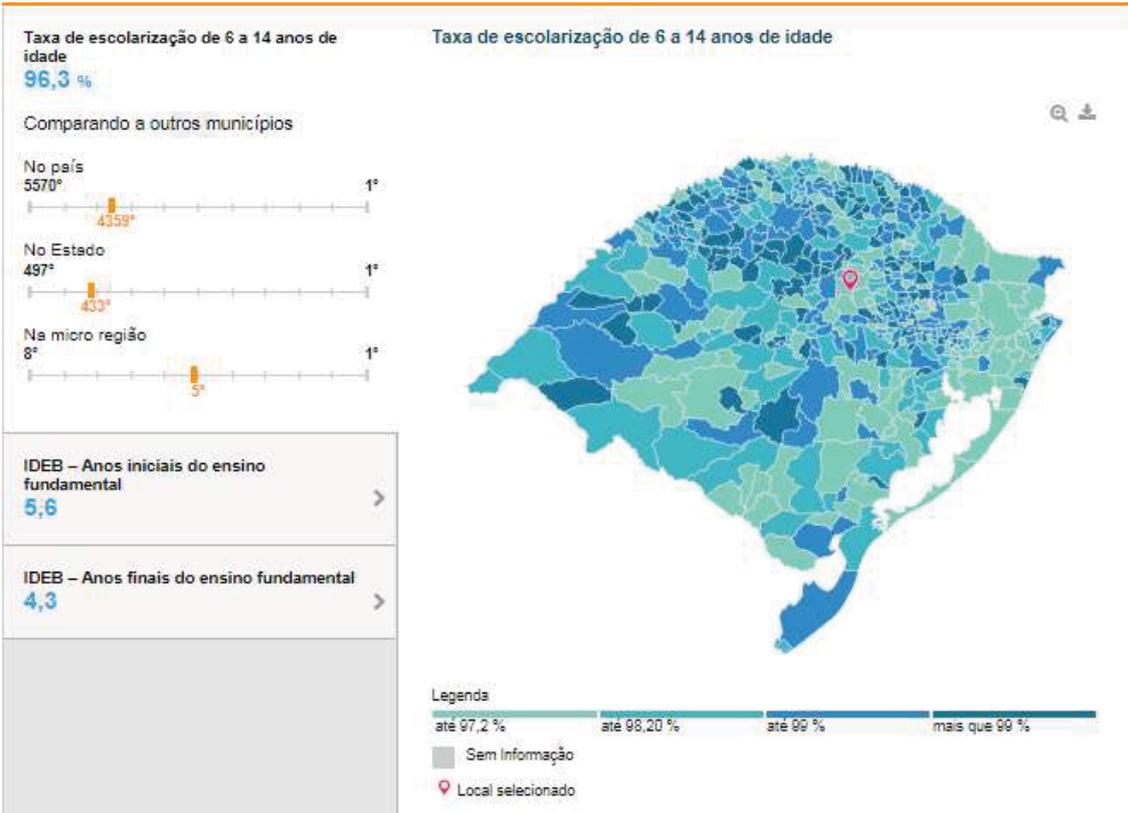
 **TERRITÓRIO E AMBIENTE** >

População

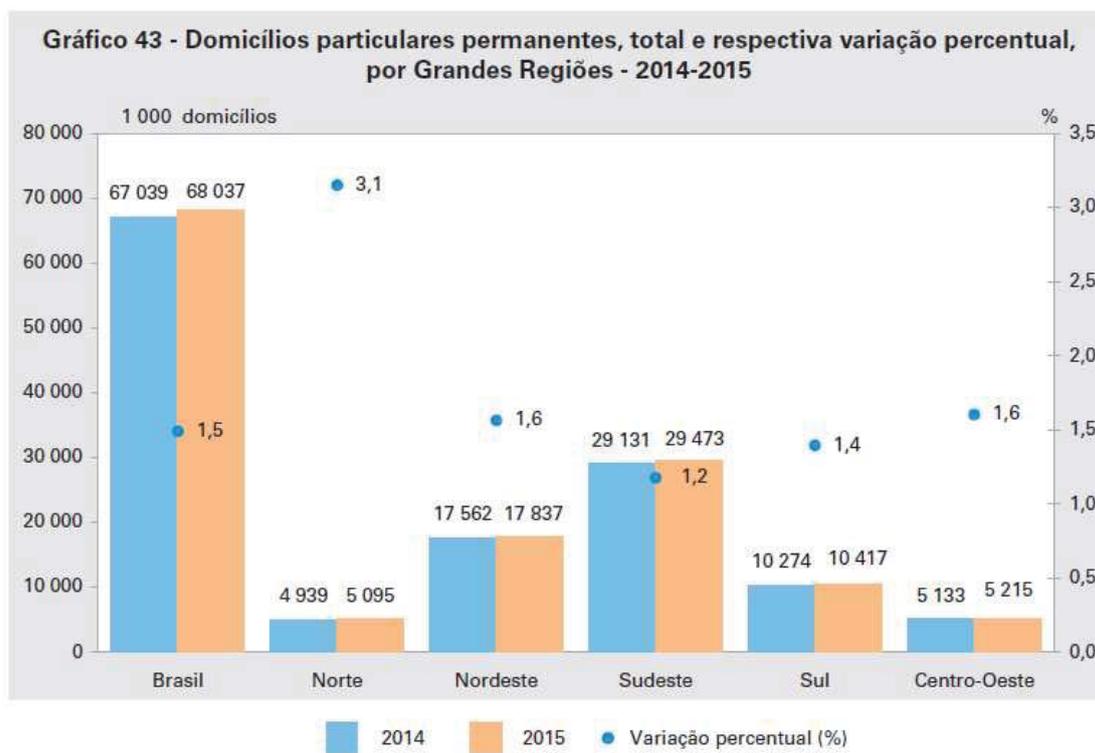


Economia

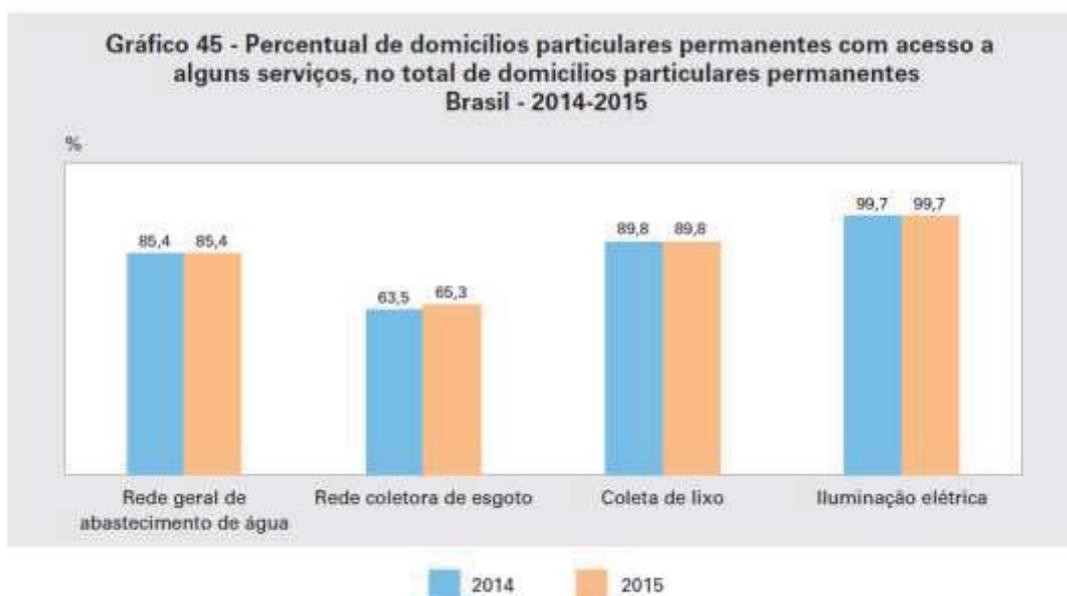




- Gráfico: Domicílios particulares permanentes, total e respectiva variação percentual, por Grandes Regiões - 2014-2015



- Gráfico: Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso a alguns serviços, no total de domicílios particulares permanentes Brasil - 2014-2015



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015.

- Tabela Domicílios particulares permanentes, segundo algumas características Brasil - 2014-2015

Tabela 5 - Domicílios particulares permanentes, segundo algumas características Brasil - 2014-2015

| Características | Domicílios particulares permanentes | | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|----------------|--------|----------------|
| | 2014 | | 2015 | |
| | Total | Percentual (%) | Total | Percentual (%) |
| Iluminação elétrica | 66 804 | 99,7 | 67 840 | 99,7 |
| Telefone | 62 652 | 93,5 | 63 507 | 93,3 |
| Somente móvel celular | 37 755 | 56,3 | 39 476 | 58,0 |
| Somente fixo convencional | 1 592 | 2,4 | 1 449 | 2,1 |
| Celular e fixo convencional | 23 305 | 34,8 | 22 582 | 33,2 |
| Fogão | 66 240 | 98,8 | 67 249 | 98,8 |
| Filtro de água | 34 838 | 52,0 | 36 330 | 53,4 |
| Geladeira | 65 401 | 97,6 | 66 563 | 97,8 |
| Freezer | 11 047 | 16,5 | 11 485 | 16,9 |
| Máquina de lavar roupa | 39 339 | 58,7 | 41 601 | 61,1 |
| Rádio | 48 321 | 72,1 | 47 103 | 69,2 |
| Televisão | 65 122 | 97,1 | 66 091 | 97,1 |
| DVD | 45 570 | 68,0 | 42 303 | 62,2 |
| Microcomputador | 32 539 | 48,5 | 31 420 | 46,2 |
| Microcomputador com acesso à Internet | 28 218 | 42,1 | 27 535 | 40,5 |
| Carro | 30 365 | 45,3 | 31 157 | 45,8 |
| Motocicleta | 14 236 | 21,2 | 14 457 | 21,2 |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015.

APÊNDICE 2 - Programa de regularização fundiária em Soledade

A Secretaria da Assistência Social e Habitação disponibilizou a documentação da inscrição que tornam aptas 05 famílias a fazerem parte do programa de regularização fundiária no Município de Soledade. Seguem as descrições:

| | |
|---|---|
|  | |
| Protocolo: | 008/2017 |
| Pedido de inscrição junto ao programa de regularização fundiária realizado em: | 14/11/2016 |
| Nomes: | Roque Holmes Zimmermann da Costa e Nair Muniz Ross |
| Endereço: | Rua Rodrigues Alves n. 349, Bairro Botucarai, em Soledade |
| Matrícula do imóvel: | n. 18.482 |
| Quadra | 255 |
| Lote | 010 |
| Renda familiar: | R\$ 1.512,00 |
| Metragem: | 390,00 metros quadrados |
| Avaliação do imóvel: | R\$ 1.240,00 |
| Parecer da Comissão aprovando o pleito deu-se em: | 04/09/2017 |
| Decreto Municipal de doação | n. 12.278/2017 |
| Escritura Pública de Doação | n. 22.173/069 |



| | |
|--|---|
| Protocolo: | 004/2017 |
| Pedido de inscrição junto ao programa de regularização fundiária realizado em: | 13/08/2017 |
| Nomes: | Marlete Guerreiro Rodrigues e Santo Gentil Noronha |
| Endereço: | Rua Clóvis Dias n. 149, Bairro Farroupilha, em Soledade, RS |
| Matrícula do imóvel: | n. 23.621 |
| Quadra | 185 |
| Lote | 16 |
| Renda familiar: | R\$ 800,00 |
| Metragem: | 250 metros quadrados |
| Avaliação do imóvel: | R\$ 795,00 |
| Parecer da Comissão aprovando o pleito deu-se em: | 11/11/2017 |
| Decreto Municipal de doação | n. 12.281/2017 com data de 28/09/2017 |
| Escritura Pública de Doação | n. 22.174/070 com data de 16/10/2017 |
| Observações: | Os requerentes/beneficiários são casados entre si. |



| | |
|--|---|
| Protocolo: | 002/2017 |
| Pedido de inscrição junto ao programa de regularização fundiária realizado em: | 02/02/2017 |
| Nomes: | Rita Daniela da Silva e Lindomar Pereira Frantz |
| Endereço: | Rua Estácio Pedroso n. 35, Bairro Botucarai, em Soledade, RS |
| Matrícula do imóvel: | n. 13.046 |
| Quadra | I |
| Lote | 011 |
| Renda familiar: | R\$ 1.686,09 |
| Metragem: | 560,00 metros quadrados |
| Avaliação do imóvel: | R\$ 1.783,00 |
| Parecer da Comissão aprovando o pleito deu-se em: | 14/08/2017 |
| Decreto Municipal de doação | n. 12.280/2017 de 28/09/2017 |
| Escritura Pública de Doação | n. 22.177/073 |
| Observações: | Apresentaram documentação de 01 filha, Gisele da Silva Pereira, nascida em 19/10/2003 |



| | |
|--|---|
| Protocolo: | 001/2017 |
| Pedido de inscrição junto ao programa de regularização fundiária realizado em: | 03/06/2017 |
| Nomes: | Eloir de Fátima Marion França |
| Endereço: | Travessa Ângelo Colombo n. 77, Bairro Expedicionário, em Soledade, RS |
| Matrícula do imóvel: | n. 23.567 |
| Quadra | 241-C |
| Lote | 007 |
| Renda familiar: | R\$ 954,00 |
| Metragem: | 203,00 metros quadrados |
| Avaliação do imóvel: | R\$ 645,00 |
| Parecer da Comissão aprovando o pleito deu-se em: | 11/09/2017 |
| Decreto Municipal de doação | n. 12.272 de 27/09/2017 |
| Escritura Pública de Doação | n. 22.162/058 |
| Observações: | Divorciada |



| | |
|--|---|
| Protocolo: | 005/2016 |
| Pedido de inscrição junto ao programa de regularização fundiária realizado em: | 12/06/2015 |
| Nomes: | Nanci de Fátima Soares dos Santos e Valcir Reinheimer |
| Endereço: | Rua Eugênio de Souza n. 110, Bairro Farroupilha, em Soledade, RS |
| Matrícula do imóvel: | n. 23.645 |
| Quadra | 185-C |
| Lote | 004 |
| Renda familiar: | R\$ 2.662,35 |
| Metragem: | 361,00 metros quadrados |
| Avaliação do imóvel: | R\$ 1.150,00 |
| Parecer da Comissão aprovando o pleito deu-se em: | 04/10/2016 |
| Decreto Municipal de doação | n. 12.270 de 27/09/2017 |
| Escritura Pública de Doação | n. 22.167/063 |
| Observações: | Apresentaram documentação das 03 filhas: Jéssica dos Santos Reinheimer, nascida em 22/02/1996, Jaiane dos Santos Reinheimer, nascida em 06/02/1997, e |

| | |
|--|---|
| | Jenifer dos Santos Reinheimer, nascida em 15/01/2004. |
|--|---|

- Foto da *Localidade Cerro das Motos*, situado no loteamento *Primavera* , Bairro Botucarai, em Soledade, RS



- Fotos dos Arredores do Campo de Futebol Farroupilha, no Bairro Farroupilha, em Soledade, RS





