

**V CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO DO VETOR NORTE**

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A532

Anais do V Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line]
organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Raphael Moreira Maia, Sílvio Teixeira da Costa Filho e Camila Ramos
Celestino Silva – Belo Horizonte: FAMINAS, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-367-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Resistência Democrática no Brasil pós pandemia.

1. Direito. 2. Pandemia. 3. Democracia. I. V Congresso Internacional de Direito do Vetor
Norte (1:2021 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO DO VETOR NORTE

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

As mudanças tecnológicas, políticas, culturais dos últimos anos trouxeram impactos em todas as esferas da vida. E, sem dúvida, a pandemia do COVID-19 acrescentou ainda mais mudanças, abalos e dúvidas. E isso repercute na esfera pública, na esfera política e na esfera do Direito.

Por isso, o Congresso Internacional do Vetor Norte, em 2021, chegou a sua quinta edição sob o tema central "O Direito e a resistência democrática no Brasil pós pandemia".

A proposta do V Congresso Internacional do Vetor Norte foi proporcionar discussões e debates para pensar a democracia e cidadania de forma ampla, de modo a contemplar as noções macro e públicas como constitucionalismo e questões micro e privadas: como direito sucessórios, testamentos emergenciais e etc.

Isso, pois entende-se que a cidadania e autonomia do cidadão está em conhecer seus direitos no espaço público e espaço privado, bem como partiu-se da ideia que defender o conhecimento emancipador é defender o Estado Democrático.

Nesse sentido, propôs-se grupos de trabalho e painéis que debatessem as repercussões desse novo normal nos nossos Direitos públicos e privados, repercussões essas que antecedem a COVID-19, se afluíram na pandemia e certamente continuarão no pós-pandemia.

Dessa forma, buscou-se levar aos congressistas a experiência de imersão reflexiva sobre direitos políticos, direitos sociais e direitos privados para esse momento em que se começa ver a luz no fim do túnel da pandemia, de modo que possamos avançar e não retroceder como sociedade democrática.

E dessa experiência de fomento de reflexão e pesquisa acadêmica, mas, sobretudo, de compartilhamento de conhecimento, alcança-se o presente fruto: os presente anais são a reunião desses debates, ideias, críticas, reflexões presentes na V Congresso Internacional do Vetor Norte.

Organizadores

Raphael Moreira Maia

Sílvio Teixeira da Costa Filho

Camila Ramos Celestino Silva

O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO HOUSING AND THE NEED FOR PUBLIC URBAN LAND REGULARIZATION POLICIES

Diógenes Menegaz ¹

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo destacar a importância do poder público na efetivação do direito fundamental à moradia digna. Considerando que muitas pessoas ocupam seus imóveis na informalidade e que a segurança de posse é um dos requisitos de uma moradia adequada, se busca demonstrar a importância de políticas públicas de regularização fundiária urbana para que os ocupantes destes núcleos informais passem a ter a titularidade do imóvel e melhores condições urbanísticas, ambientais e sociais.

Palavras-chave: Direito fundamental à moradia, Regularização fundiária urbana

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to highlight the importance of public authorities in the realization of the fundamental right to decent housing. Considering that many people occupy their properties informally and that security of tenure is one of the requirements of adequate housing, the aim is to demonstrate the importance of public policies for urban land regularization so that the occupants of these informal nuclei take ownership of the property and better urban, environmental and social conditions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental right to housing, Urban land regularization

¹ Mestrando em Direito. Professor de Direito Administrativo. Especialista em Direito Administrativo e Tributário Municipal; Direito Público; Advocacia Pública Municipal e Direito Eleitoral. Procurador Municipal.

1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à moradia digna está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Como direito fundamental de segunda geração, em razão de seu caráter social, econômico e cultural, o direito à moradia digna por vezes necessita de atuação estatal para que seja efetivado.

Dentre outros requisitos, a segurança de posse é essencial para que a moradia seja considerada adequada. Conforme delineado nesta pesquisa, estima-se que na América Latina uma em cada cinco casas carece de título de propriedade, enquanto no Brasil, aproximadamente metade dos imóveis urbanos são irregulares.

Em razão disso, em 2017 foi publicada a Lei Federal nº 13.465/2017, a qual se trata de uma importante política pública de Regularização Fundiária Urbana. Porém, a facultatividade prevista no artigo 14 da Lei em questão faz com que muitos Municípios permaneçam inertes e conseqüentemente não promovam políticas públicas de Reurb. Em função disso, abre-se um mercado paralelo onde empresas procuram os ocupantes de núcleos irregulares e cobram valores elevados para proceder a sua regularização.

Neste cenário, aqueles que podem pagar regularizam seus imóveis e os que não podem permanecem em condições precárias. Executando uma política pública de regularização fundiária urbana, o poder público pode melhorar as condições sociais, urbanísticas e ambientais dos núcleos urbanos informais, garantir a titulação dos ocupantes e ainda efetivar o direito fundamental à moradia digna e adequada.

2. DESENVOLVIMENTO

Os direitos fundamentais por sua própria natureza visam assegurar a dignidade humana e encontram-se elencados na Constituição Federal. Segundo Bonavides (2006, p. 563) os direitos fundamentais manifestam-se na Lei maior em três gerações sucessivas, cumulativas e quantitativas, e irradiam seus efeitos de forma onipresente para todo o ordenamento jurídico.

Bonavides (2001, p. 517) leciona ainda que os direitos de primeira geração são de titularidade do indivíduo e oponíveis perante o Estado. Para Silveira (2013), os direitos de primeira geração/dimensão são aqueles que limitam a atuação do poder estatal na esfera da liberdade do indivíduo, conhecidos também como "direitos negativos". Por sua vez, os direitos de segunda geração, de caráter social, econômico e cultural, exigem uma efetiva

atuação prestacional do poder público para que seja alcançado o substrato mínimo exigido pela dignidade humana. Neste sentido, diferentemente da prestação negativa do Estado nos Direitos de primeira geração, nos direitos de segunda geração deve haver a atuação positiva do Estado para sua concretização.

Enquadrado como direito fundamental de segunda geração, o reconhecimento da moradia adequada como um direito se deu em 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), tendo adquirido a partir de então aspecto de direito universal da pessoa humana. Em referida declaração, consta em seu artigo 25 que *“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação”* [...], surgindo então a moradia como um direito.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no Brasil, a moradia já era conhecida como um direito social pelo artigo 23, IX, da Constituição, o qual dispõe que é da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e municípios *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”* (Brasil, 1988).

Por ser um direito social e um atributo da personalidade, o direito a moradia consta como elementar e significativo em diversos Tratados Internacionais. E, neste diapasão, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reaparece na agenda 21 de 1992, a habitação sadia e segura considerada como fundamental para o bem estar das pessoas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2021), cento e setenta e nove países participaram no Rio de Janeiro em 1992 da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), onde foi assinada a Agenda 21 Global, a qual se trata de um plano de ação a nível global, pautado em um novo padrão de desenvolvimento, denominado desenvolvimento sustentável.

Na sequência, em 1996, o preâmbulo da Agenda Habitat (ONU, 1996) decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos urbanos, estabeleceu que o acesso à habitação sadia e segura e aos serviços básicos é essencial para o estado físico, psicológico, social e o bem estar econômico e deveria ser foco urgente de todas as nações. No evento, realizado em Istambul na Turquia, os Governos definiram sete principais prioridades dentro do Programa Agenda Habitat, sendo que dentre elas constava resolver o problema das *“pessoas sem moradia”*, e, conseqüentemente, como objetivos e princípios, a declaração definiu *“assentamentos humanos equitativos nos quais todas as pessoas tenham igual acesso à habitação, espaço aberto, serviços de saúde, educação, etc”*.

Quatro anos depois, no Brasil, com o advento da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia passou a ser previsto no art. 6º da Constituição Federal, o qual dispõe que “*são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*” [...].

Para Aina (2004, p. 86) com sua inclusão no rol do artigo 6º da Carta Magna, o direito à moradia passa a ser compreendido então como um direito social e elementar da personalidade humana, inserido no plano dos direitos fundamentais e subjetivo de todos os cidadãos. Porém, em que pese toda a preocupação a nível mundial, segundo o Banco Interamericano De Desarrollo (2018), na América Latina 81% (oitenta e um por cento) das pessoas vivem em cidades, das quais cento e cinco milhões de cidadãos sofrem com déficit de habitação.

Neste cenário, como legado da urbanização acelerada e da informalidade, uma em cada cinco casas carecem de títulos de propriedade, água potável, espaço e condições adequadas. O conceito de moradia adequada surge inicialmente em 1991, no Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

Segundo referido documento, para que a moradia seja adequada, os seus ocupantes devem possuir segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural. Portanto, não basta unicamente o cidadão dispor de um teto para residir, devendo dispor também de outras condições para que sua vida torne-se digna, para que sua moradia seja considerada adequada.

Passadas quase três décadas, em março de 2020, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, a Relatora Especial para o Direito à Moradia adequada Leilani Farha, emitiu um relatório aos países membros, para que lhes servisse como guia em suas ações e políticas públicas para efetivação do Direito à moradia. Em referido relatório, constam dezesseis diretrizes as quais os governos devem seguir para que se concretize o direito à moradia, sendo que a primeira delas é “*garantir o direito à moradia como direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida*”.

Destacamos nesta pesquisa as diretrizes nº 1 e nº 7, sendo que quanto à primeira, Farha (2020) argumenta que o direito à moradia adequada foi reconhecido como direito humano fundamental pelo fato de ser indissociável dos próprios valores fundamentais dos direitos humanos, como dignidade, igualdade e bem-estar. Neste sentido, o direito a moradia adequada não deve ser interpretado como o direito à mera acomodação física, e sim, deve ser

entendido como inerente à própria dignidade da pessoa humana, pois em uma vida digna deve estar presente também uma moradia digna.

A relatora ainda aponta que os governos devem em conjunto com o poder judiciário, reconhecer o direito à moradia adequada como juridicamente exigível como direito humano fundamental, e, além disso, que o mesmo deve estar inserido em políticas públicas e na formação de advogados e juízes. Ainda, Fahra (2020) afirma que o direito à moradia adequada deve ser definido como o *“direito de viver em uma casa em paz, com segurança e dignidade, e deve atender a condições como segurança de posse, disponibilidade de serviços, habitabilidade, acessibilidade, localização adequada e adequação cultural”*.

Por sua vez, a diretriz número 7 (sete) sugere *“melhorar os assentamentos informais incorporando uma abordagem baseada nos direitos humanos”*. Ou seja, além de proteger a posse, evitar despejos forçados, e garantir condições dignas de vida, deve o poder público melhorar os núcleos informais. Portanto, vemos que uma moradia digna e adequada depende de um conjunto de requisitos que vão além da mera edificação, e dentre eles encontra-se a segurança da posse.

No Brasil, segundo o Ministério de Desenvolvimento Regional, aproximadamente metade dos imóveis urbanos são irregulares (Brasil, 2017), o que resultou na promulgação da Lei Federal n.º 13.465/2017, a qual dentre outras medidas, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a qual é objeto desta pesquisa. Referida Lei coaduna-se com a preocupação mundial de efetivação da moradia digna e também do desenvolvimento sustentável.

A Lei Federal em questão, em seu artigo 9º, institui normas e procedimentos a serem aplicados em todo o território nacional a fim de regularizar os núcleos urbanos informais, adequando-os ao ordenamento territorial e garantindo a titulação de seus ocupantes, adotando-se também medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Neste cenário, o § 1º do artigo 9º da Lei em questão, incumbe ao poder público a elaboração de uma política de regularização dentro de seu espaço urbano, visando unir *“os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional”*.

Em seu artigo décimo a Lei Federal n.º 13.465/2017 passa a elencar os objetivos da REURB, os quais devem ser buscados pela União, Estados e Municípios de forma conjunta. Neste ínterim, já no inciso I do artigo 10º, a lei determina que o poder público deve identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, proceder sua organização e levar a

prestação dos serviços públicos até os seus ocupantes, vindo, assim, a melhorar as condições urbanísticas e ambientais de mencionados núcleos.

Como cerne dos objetivos da REURB, o inciso II (art. 10º) traz a busca pela criação de unidades imobiliárias compatíveis com o devido ordenamento das cidades e que seja emitido em favor de seu ocupante o Direito real, o título de propriedade. Ainda, o rol de objetivos da Lei Federal n.º 13.465/2017, de forma especial, traz no seu artigo 10, inciso VI: “*garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas*” e no inciso VII “*garantir a efetivação da função social da propriedade*”.

De forma efetiva, os objetivos da Lei podem ser concretizados através da legitimação fundiária ou da legitimação de posse, ambos os institutos jurídicos previstos como instrumentos de regularização fundiária urbana no artigo 15, inciso I da Lei Federal n.º 13.465/2017. Porém, a facultatividade de o poder público promover a Reurb prevista no artigo 14 da Lei em questão, faz com que muitos municípios permaneçam inertes e conseqüentemente que seus cidadãos permaneçam na informalidade.

Essa facultatividade de os entes federados ofertarem a execução direta por meio de seus servidores quanto ao processamento dos pedidos baseados na política de REURB, em benefício dos ocupantes irregulares de imóveis, tem contribuído para a inefetividade dessa política de regularização, por permitir a existência de um mercado paralelo de prestação desse serviço burocrático por empresas de despachantes o que onera sobremaneira os custos das famílias pobres a serem beneficiadas.

Elaborando uma política pública de regularização fundiária urbana eficiente e executando a REURB como parte ativa, o Município pode proceder a titulação de imóveis irregulares, planejar a remoção de residências em áreas de risco, promover o desenvolvimento sustentável, e, por fim, garantir para muitas pessoas que o Direito fundamental à moradia digna e adequada seja efetivado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A irregularidade fundiária urbana acarreta na impossibilidade de se gozar em sua plenitude do direito fundamental à moradia e de forma subsidiária ao direito à propriedade. Apesar de abrangente e eficiente quando aplicada, a Lei Federal n.º 13.465/2017, atual política pública federal de REURB, peca ao conferir facultatividade aos entes públicos na instauração do procedimento de regularização fundiária urbana.

É de suma importância que o poder público e em especial o município sejam responsáveis por dar início ao processo, fazendo com que os legitimados façam seus requerimentos, para que, então, após o devido trâmite, os contratos e direitos possessórios sejam transformados em matrículas individualizadas e em um melhor núcleo urbano, com infraestrutura, urbanização, serviços públicos, meio ambiente equilibrado e segurança de posse e propriedade aos ocupantes.

Logo, o que vemos é uma Lei (13.465/2017) que pode e deve ser tratada como uma política pública, a qual devidamente identificada, planejada e executada, virá a efetivar o direito fundamental social à moradia, devendo referida política ser impositiva e não facultativa ao poder público.

REFERÊNCIAS

AINA, Eliane Maria Barreiros. **O fiador e o Direito à Moradia: Direito Fundamental à moradia frente à situação do fiador proprietário de bem de família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Informe de sostenibilidad 2018**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo-informe-de-sostenibilidad-2018>. Acesso em: 01 de out. de 2021

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006.

BRASIL, **Agenda-21**. 1992. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em 02 de out. de 2021.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30 de set. de 2021.

BRASIL, **Lei Federal n.º 13.465/2017 de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 29 de jun. de 2021.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Regional**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-lanca-programa-nacional-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 29 de set. de 2021.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. 2021. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html#:~:text=179%20pa%C3%ADses%20participantes%20da%20Rio,%2C%20denominado%20%2E2%80%9Cdesenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20%9D>. Acesso em: 04 de out. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Onu Habitat**. 2021c. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/onu-habitat>. Acesso em: 02 de out. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral n.º 4**. disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 04 de out. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Assembleia Geral da ONU**. 2020. Disponível em <https://news.un.org/pt/events/unga75>. Acesso em: 03 de out. de 2021.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos Humanos Fundamentais das Pessoas com Deficiência**. Prisma jurídico, São Paulo, v. 12, jul./dez. 2013. Disponível EM <https://vladmiroliveiradasilveira.com.br/2013/12/01/direitos-humanos-fundamentais-das-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 02 de out. de 2021.