

**O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE:
ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 6046028-87.2015.8.13.0024/MG**

Bruna Bessi Pereira¹

RESUMO: Este artigo tem por objetivo compreender o papel da lesão à ordem urbanística para o direito, considerando os elementos que integram essa ordem, articulando-os com o conteúdo do artigo 2º, do Estatuto da Cidade. Deste modo, pretende-se priorizar a análise da defesa do direito à moradia das pessoas removidas de áreas de risco. Para isso, será analisada a Ação Civil Pública (ACP) de número 6046028-87.2015.8.13.0024, que discute mudanças prejudiciais no acesso à moradia de pessoas removidas. Verifica-se, a partir do levantamento bibliográfico e da leitura do processo, que a ACP é um caminho possível na defesa do direito à moradia e da efetivação das funções sociais da cidade. Assim, este estudo contou com a técnica de pesquisa de levantamento bibliográfico e de identificação e análise de elementos constitutivos da defesa do direito à moradia na Ação Civil Pública de número 6046028-87.2015.8.13.0024. A metodologia implementada buscou, neste modo, utilizar teorias relacionadas ao Direito Urbanístico para a compreensão da ACP, que foi escolhida considerando a discussão em torno do acesso à moradia de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Lesão à ordem urbanística; Direito à moradia; Ação Civil Pública.

**VIOLATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING AND DAMAGE TO
URBAN ORDER: ANALYSIS OF PUBLIC CIVIL ACTION 6046028-
87.2015.8.13.0024/MG**

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogada. E-mail: brunabessi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3989-8359>.

ABSTRACT: This article aims to understand the role of damage to the urban order for the law, considering the elements that make up this order, articulating them with the content of article 2 of the City Statute. In this way, the aim is to prioritize the analysis of defending the right to housing for people removed from risk areas. To this end, Public Civil Action number 6046028-87.2015.8.13.0024 will be analyzed, which discusses harmful changes in access to housing for displaced people. It can be seen, from the bibliographical survey and reading of the process, that the ACP is a possible path in defending the right to housing and the implementation of the city's social functions. This study employed the research technique of bibliographic survey and the identification and analysis of constitutive elements of the defense of the right to housing in the Public Civil Action number 6046028-87.2015.8.13.0024. The implemented methodology aimed to use theories related to urban law to understand the Public Civil Action, which was chosen considering the discussion surrounding access to housing for people in vulnerable situations.

Keywords: Injury to the urban planning order; Right to housing; Public Civil Action.

INTRODUÇÃO

O processo de remoção forçada da população residente em assentamentos informais de baixa renda, sob a justificativa de se tratar de área de risco, é um fenômeno frequente na sociedade brasileira. O crescimento das cidades, realizado de forma desordenada e sem um projeto de inclusão da parcela da população desprovida de recursos financeiros, agravou a separação entre a cidade formal e a cidade informal.

Aliado a isso, tem-se a ausência de uma política habitacional e o alto preço da terra. Esses fatores inviabilizam, para a população de baixa renda, o acesso à cidade e à moradia formal. Em um contexto de priorização do valor de troca em detrimento do valor de uso da moradia, uma parcela significativa da população brasileira recorre à ocupação de áreas consideradas irregulares (Neves, 2020).

Por se tratar de um fenômeno que atinge parcela considerável da população que habita nas cidades brasileiras, cabe ao poder público, com base na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, elaborar e executar políticas que garantam, às pessoas de baixa renda, o acesso ao direito à moradia. A partir destes pressupostos, este artigo pretende analisar a

O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE:
ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 6046028-87.2015.8.13.0024/MG

Bruna Bessi Pereira

consolidação dos princípios do Estatuto da Cidade, considerando a busca por um equilíbrio nas cidades. Busca-se, assim, desenvolver conceitos referentes à ordem urbanística e à sua lesão, vinculados ao conteúdo do Estatuto da Cidade.

A técnica de pesquisa utilizada foi a de levantamento bibliográfico, aliada à identificação e análise dos elementos constitutivos da defesa do direito à moradia na Ação Civil Pública de número 6046028-87.2015.8.13.0024. Assim, a metodologia adotada, voltada à compreensão do aspecto jurídico relacionado ao viés urbanístico, procurou aplicar noções de Direito Urbanístico para compreender a referida ACP, escolhida em razão da relevância da discussão sobre o acesso à moradia por pessoas em situação de vulnerabilidade.

Deste modo, a primeira parte do artigo se baseará em um levantamento bibliográfico da lesão à ordem urbanística e do Estatuto da Cidade, entendendo que o poder público tem a responsabilidade de garantir o efetivo cumprimento das funções sociais da cidade. Também serão estudados elementos referentes ao direito à moradia adequada, vinculando esse direito à defesa da ordem urbanística.

A partir da apresentação da lesão à ordem urbanística, pretende-se trabalhar com a ideia da Ação Civil Pública como instrumento de defesa dos interesses difusos dos habitantes das cidades. Assim, na segunda parte deste artigo, será realizado um estudo da Ação Civil Pública de número 6046028-87.2015.8.13.0024, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, em razão da ilegalidade de dispositivos da Resolução XL, do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, e do Decreto 15.762, de 2014, que contrariaram dispositivos da Lei Municipal 7.597, de 1998.

O conteúdo normativo que contrariou a Lei municipal 7.597/98 será analisado, considerando os direitos das pessoas removidas de áreas de risco, especialmente no que se refere à possibilidade de serem devidamente assentadas e de poderem optar entre as alternativas habitacionais disponíveis. Espera-se, com este artigo, verificar os caminhos possíveis, no sistema judiciário, para a defesa do direito à moradia, visando à manutenção de condições dignas de vida na cidade.

1. O ESTATUTO DA CIDADE E A LESÃO À ORDEM URBANÍSTICA

O Estatuto da Cidade (EC) resulta de um longo caminho trilhado pelo Direito Urbanístico. De acordo com Sundfeld (2002), o Direito Urbanístico surgiu como resposta aos problemas derivados da urbanização moderna, como concentração populacional, escassez de espaço e poluição. Esse ramo do direito contou, também, com o acúmulo das ideias desenvolvidas pela ciência do urbanismo (Sundfeld, 2002).

O Direito Urbanístico, deste modo, teve a sua “infância” entre as décadas de 30 e 70, sendo constitucionalizado em 1988, ano em que tem a sua existência afirmada pela Constituição Federal de 1988 (Sundfeld, 2002). O processo de constitucionalização do Direito Urbanístico foi central para o aumento da atenção dispensada ao ramo direito e aos temas a ele relacionados.

A partir do artigo 24, da Constituição Federal de 1988², foi atribuída competência à União para legislar sobre o Direito Urbanístico. Essa competência se estendeu, aos Estados, de forma suplementar³ e, também, aos Municípios⁴ (Sundfeld, 2002). A Constituição Federal de 1988, assim, exerceu no âmbito do Direito Urbanístico, o papel de auxiliar na definição e na implementação de uma política de desenvolvimento urbano, contando, para isso, com um capítulo específico sobre a Política Urbana, a partir dos artigos 182⁵ e 183⁶, que apresentam relevantes conceitos. Dentre eles, destacam-se a responsabilidade do Poder Público de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar dos habitantes.

² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”

³ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

⁴ “Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

⁵ “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.

⁶ § 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 [...].”

⁶ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

Conforme explica Sundfeld (2002), o Direito Urbanístico surge como o direito da política do desenvolvimento urbano. Sobre o tema, o autor afirma que

A ligação constitucional entre o “Direito Urbanístico” e a “política urbana” (política pública) já é capaz de nos dizer algo sobre o conteúdo desse direito, que surge como o direito de uma “função pública” chamada urbanismo, pressupondo finalidades coletivas e atuação positiva do Poder Público, a quem cabe fixar e executar a citada política. Pode-se, então, afirmar o *caráter publicístico* do Direito Urbanístico, pois este ramo do Direito nasce justamente para construir, no tocante à gestão dos bens privados, um sistema decisório complexo, em que o Estado exerce papel preponderante (Sundfeld, 2002, p. 49).

É possível observar uma mudança na concepção do Direito Urbanístico, que, a partir do momento de sua constitucionalização, tem reforçado seu caráter de defesa de interesses públicos. Sundfeld (2002) afirma que o objeto da regulação do Direito Urbanístico é, nesse sentido, o solo, podendo esse ramo ser considerado como o direito da política espacial da cidade (Sundfeld, 2002, p. 49).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido um marco para o Direito Urbanístico, delineando o campo temático desse ramo do direito e possibilitando a positivação de seu paradigma ainda faltavam elementos de regulação a determinados instrumentos. Era preciso, ainda, a edição de normas gerais do referido campo e das diretrizes para o desenvolvimento urbano⁷ (Sundfeld, 2002).

O Estatuto da Cidade surge, assim, com a finalidade de consolidar o Direito Urbanístico, pavimentando um caminho para conferir articulação a essa área do direito, contando, para isso, com uma operação sistemática. De forma a intervir na formação do Direito Urbanístico e partindo das competências presentes nos artigos 21, XX, e 24, I, da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, fixou, em seu artigo 2º, diretrizes gerais da política urbana (Sundfeld, 2002).

De acordo com Sundfeld (2002), essas diretrizes possuem o *status* de normas gerais nacionais, sendo vinculantes para os entes da Federação. O artigo 2º do Estatuto da Cidade foi responsável, deste modo, por sistematizar a política urbana e as responsabilidades do Estado. O EC apresentou que “a política urbana possui uma direção global nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, caput), de modo a garantir o “direito a cidades sustentáveis (incisos I, V, VIII e X)” (Sundfeld, 2002, p. 54).

⁷ É o que dispõe o art. 21, da Constituição Federal de 1988: “Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988).

A partir do momento que o Direito Urbanístico é constitucionalizado, e, também, em que seu conteúdo é articulado através de uma operação sistemática, desenvolve-se o conceito de ordem urbanística, que, segundo Sundfeld (2002), possui dois sentidos. O primeiro seria o de ordem urbanística como um conjunto orgânico de imposições vinculantes, responsáveis por condicionar a ação individual na cidade. O segundo, conforme explica o autor, seria o de estado, na medida em que a ordem urbanística se configura como um estado de equilíbrio, em que os agentes envolvidos teriam a responsabilidade de buscar e manter (Sundfeld, 2002).

Para Sundfeld (2002), esse estado de equilíbrio nas cidades, por ser possível, é também necessário. O autor entende que é devida a busca do equilíbrio entre várias funções, como moradia, trabalho, lazer, etc. Deste modo, os direitos previstos no inciso I, do art. 2º, do EC⁸, não dizem respeito ao acesso individual desses direitos, mas ao caráter difuso deles, uma vez se inserirem na busca pela obtenção de um equilíbrio urbano referente a uma cidade sustentável (Sundfeld, 2002).

Sobre os efeitos práticos dessas concepções, Sundfeld (2002) afirma serem três:

(...) por um lado, possibilitar a sanção jurídica da inércia do Poder Público (omissão em ordenar o emprego do solo e proteger o patrimônio coletivo); por outro, fornecer parâmetros normativos para controle das orientações seguidas pela política urbana, com isso viabilizando a invalidação das normas e dos atos a eles contrários; ainda, permitir o bloqueio dos comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano (Sundfeld, 2002, p. 55).

Conforme explica Saule Júnior (2004), a ordem urbanística introduzida pelo Estatuto da Cidade diz respeito ao interesse difuso dos habitantes da cidade. Assim, o autor aponta que o termômetro de respeito da ordem urbanística é a aplicação dos princípios, das diretrizes, dos objetivos e dos instrumentos da política urbana nos termos do texto constitucional e do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, é possível a utilização de instrumentos jurídicos para a defesa da ordem urbanística e para se reverter a lesão a essa ordem. Esse é o caso da Ação Civil Pública (ACP), que, utilizada como instrumento de proteção da ordem urbanística, tem por objetivo buscar o

⁸ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001).

O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE:
ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 6046028-87.2015.8.13.0024/MG

Bruna Bessi Pereira

cumprimento das normas do Direito Urbanístico (Saule Júnior, 2004). Segundo Saule Júnior (2004, p. 245), um indicador do respeito à ordem urbanística é o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade que, no nosso entendimento, é também um interesse difuso dos habitantes da cidade”.

Para ser possível que a cidade cumpra com suas funções sociais, é preciso, deste modo, segundo Saule Júnior (2004), que sejam observados os elementos inerentes ao direito a cidades sustentáveis⁹. Deste modo, a lesão à ordem urbanística se evidencia no momento em que se constata a existência de atividades que ocasionem uma lesão às funções sociais da cidade (Saule Júnior, 2004).

No momento em que se configura a lesão à ordem urbanística, torna-se possível a utilização da Ação Civil Pública, de forma a evitar danos ao direito a cidades sustentáveis e ao direito à moradia (Saule Júnior, 2004). A utilização da ACP para defesa da ordem urbanística se tornou possível quando houve a inclusão do inciso VI no artigo 1º, da Lei de número 7.347, de 24 de julho de 1985. Com essa alteração, a ordem urbanística passou a figurar no rol de possibilidades de matéria para o ajuizamento da ACP.

De acordo com Saule Júnior,

A possibilidade da garantia da ordem urbanística não ser lesada depende da intensidade de uso da ação civil pública pela sociedade civil, pelos habitantes da cidade, de modo a ampliar o acesso à Justiça e potencializar o papel do judiciário de buscar soluções justas e pacíficas nos conflitos urbanos de alta litigiosidade e complexidade, que afetem as funções sociais da cidade e o direito a cidades sustentáveis (Saule Júnior, 2004, p. 249).

Deste modo, conforme afirma Cassio Bueno (2002), o objetivo da ACP em relação à proteção da ordem urbanística é de “dar o efetivo cumprimento às diversas normas de conteúdo material previstas no Estatuto da Cidade e, evidentemente, em outros diplomas legislativos federais, estaduais, distritais ou municipais que digam respeito à ordem urbanística” (Bueno, 2002, p. 391). Essas informações são relevantes para que, no momento da análise de caso, seja

⁹ Saule Júnior aponta os componentes referentes às funções sociais da cidade, destacando a “redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, a promoção da justiça social e a melhoria da qualidade urbana, de modo que todos tenham condições e oportunidades de acesso à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, ao transporte público, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer” (Saule Júnior, 2004, p. 245-246).

possível compreender o papel da ACP na defesa da ordem urbanística, considerando se tratar de fundamental elemento na concretização das funções sociais da cidade e do direito à moradia.

1.1. A violação do direito à moradia adequada a partir da lesão à ordem urbanística

O direito à moradia adequada diz respeito às condições de habitação na cidade, considerando uma dimensão que extrapola o acesso à unidade habitacional, alcançando os elementos constitutivos da casa, da segurança jurídica e do acesso à cidade (Barbosa; Neves, 2020).

Assim, o acesso ao direito à moradia adequada se vincula ao acesso a serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, e, de forma geral, às condições que tornam digna a vida na cidade. Esse direito não é estático, mas depende das condições sociais, históricas e políticas das sociedades, sendo reiteradamente objeto de disputa entre os grupos que habitam o espaço urbano.

Neste artigo, a concepção de direito à moradia utilizada será a que considera os elementos integradores de uma vida digna na cidade, considerando, assim, o direito à moradia adequada. O Comentário Geral (CG) de número 04 do Comitê sobre o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), criado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas entende que o direito à moradia “deve ser entendido como o direito de viver em segurança, em paz e com dignidade (parágrafo 07), uma vez que ele está intimamente ligado a outros direitos humanos e princípios fundamentais que embasam o Pidesc” (Castro; Fonseca, 2019, p. 419).

Ainda, no direito à moradia adequada, de acordo com o CG de número 04, devem ser considerados os elementos relacionados à segurança jurídica da posse, à disponibilidade de serviços e infraestrutura, ao custo acessível da moradia, à habitabilidade, à acessibilidade, à localização e à adequação cultural (Castro; Fonseca, 2019). No Brasil, a moradia foi incluída, pela Emenda Constitucional de número 26, de 2000, no artigo 6º dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988¹⁰. A moradia também está presente no artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade¹¹, integrando os elementos constitutivos do direito a cidades sustentáveis.

¹⁰ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 1988).

¹¹ “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

Embora existam previsões legais acerca do direito à moradia, o acesso a uma casa, em condições adequadas de habitabilidade, é limitado em razão do alto preço da terra e do processo de mercantilização da moradia e da cidade. Esse processo, aliado ao enfraquecimento de políticas públicas habitacionais, é responsável pela ocupação de territórios inadequados para a moradia, constituindo uma diferenciação entre a cidade formal e a cidade informal (Neves, 2020)¹².

Ainda segundo Neves (2020), a ocupação de áreas consideradas irregulares acompanha o fenômeno da remoção dessas pessoas. No caso da ocupação de áreas de risco, verifica-se que isso decorre das condições estruturantes das cidades brasileiras e do esvaziamento de políticas habitacionais. Assim, por se tratar de um problema público, cabe ao Estado garantir os direitos básicos da população removida de áreas de risco, de forma que a atuação governamental não agrave as condições de vida dos moradores deslocados. Neste ponto, insere-se a necessidade de formulação e execução de políticas públicas adequadas e que ofereçam uma resposta às necessidades sociais resultantes de processos socioeconômicos de discriminação política e cultural (Gohn, 2006).

Deste modo, o processo de remoção forçada da população de baixa renda localizada em áreas consideradas de risco deve ocorrer tendo como parâmetro a preservação da dignidade dos moradores afetados. Para isso, devem ser observados requisitos mínimos e asseguradas condições de moradia às famílias. Conforme se verificará no caso concreto analisado, o Poder Público, embora tenha a responsabilidade de garantir o equilíbrio nas cidades, atua, por vezes, de forma incompatível com a defesa do direito à moradia, cabendo, nesses casos, o ajuizamento da Ação Civil Pública. Nesse sentido explica Saule Júnior (2004, p. 245):

A tutela da ordem urbanística, por meio da ação civil pública, tem como finalidade estabelecer uma proteção processual para os direitos subjetivos do direito à cidades sustentáveis e o direito à moradia, uma vez que a ocorrência de um dano à ordem urbanística pode ser a lesão do direito à moradia de um elevado número de pessoas que vivem num conjunto habitacional, num loteamento popular, numa favela ou num cortiço.

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 2001).

¹² De acordo com Neves (2020, p. 10), “ocorre um fenômeno de segregação espacial das famílias desprovidas de condições de arcar com os custos dos terrenos urbanizados e bem localizados, tendo como resultado a divisão entre a cidade formal, com propriedades e construções regidas por um padrão de legalidade, e a cidade informal, com as moradias da população pobre destituídas do direito ao usufruto equitativo dos bens, serviços e oportunidades da cidade”.

Importa ter em mente que, para além das violações de direitos humanos e do desrespeito aos procedimentos previstos em legislações, as remoções implicam na destituição da moradia e em uma redução no acesso aos bens, serviços e trabalho (Neves; Gaio, 2020). Em muitos casos, a dinâmica de remoção desconsidera os elementos comunitários, em especial os vínculos sociais, laços de pertencimento, modo de vida e as identidades construídas a partir do território (Barbosa; Neves, 2020).

A ordem urbanística, deste modo, deve ser concebida a partir das diretrizes gerais presentes no artigo 2º, do Estatuto da Cidade. O inciso I, do mesmo artigo, traz a garantia ao direito à moradia. No caso de remoções de populações de áreas de risco, de acordo com o Artigo 3º-B, da Lei de número 12.340/2010, tem-se que:

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro (Brasil, 2010).

Diante disso, o reassentamento dos ocupantes de ocupações de áreas de risco é uma das providências que o município precisa elaborar no momento em que remove ocupantes de áreas de risco. Cabe ao poder público, ainda, pensar alternativas habitacionais e informar os ocupantes sobre elas.

A ausência de condições adequadas de moradia para a população removida de áreas de risco implica em lesão à ordem urbanística, tendo em vista não estar sendo efetivada a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, a promoção da justiça social e a melhoria da qualidade de vida urbana (Saule Júnior, 2004). Na verdade, o que se observa é a consolidação de um estado de impermanência em relação à parcela da população destituída de condições de acessar o mercado formal de moradias.

2. VIOLAÇÃO DO DIREITO À MORADIA DE PESSOAS REMOVIDAS DE ÁREAS DE RISCO EM BELO HORIZONTE: ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 6046028-87.2015.8.13.0024

A partir do acúmulo sobre a lesão à ordem urbanística e o direito à moradia adequada, é possível compreender a relevância da Ação Civil Pública na defesa de interesses difusos dos habitantes da cidade. Para isso, pretende-se analisar a ACP de número 6046028-87.2015.8.13.0024, protocolada pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE/MG), em junho de 2015, contra o Município de Belo Horizonte e a Companhia Urbanizadora de Minas Gerais (URBEL).

A ACP foi ajuizada em razão da edição da Resolução XL, de 14 de maio de 2015, do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH), e da edição do Decreto nº 15.762 de 2014 (Minas Gerais, 2015).

A DPE/MG argumenta, neste caso, que a Resolução XL do CMH e o Decreto nº 15.762/2014 teriam violado os direitos dos moradores removidos de áreas de risco, agindo contrariamente aos dispositivos referentes ao direito de reassentamento, previsto na Lei nº 7.597, de 1998, responsável por criar o Programa Municipal de Assentamento (PROAS) (Minas Gerais, 2015).

Os pedidos foram julgados procedentes, declarando a nulidade e a ilegalidade dos dispositivos que estavam em desacordo com as disposições da Lei nº 7.592, de 1998. Em julgamento da Remessa Necessária, a sentença foi confirmada, fundamentando-se pelo princípio da legalidade e da hierarquia das normas (Minas Gerais, Id. 9651799744, 2015).

O caso analisado é emblemático porque se observa um quadro em que uma Resolução do CMH e um Decreto agravaram as possibilidades de reassentamento e/ou outras alternativas habitacionais de famílias removidas de áreas de risco, afetando, deste modo, o direito à moradia de um elevado número de pessoas. Essa situação, conforme explica Saule Júnior (2004), configura-se como uma lesão à ordem urbanística.

A fundamentação da ACP também é no sentido da observância do princípio da hierarquia das leis e do direito adquirido dos beneficiários atingidos por elas (Minas Gerais, 2015). Deste modo, tanto a Resolução XL do CMH como o Decreto nº 15.762/2014 estariam ferindo a ordem urbanística, uma vez que estariam contrariando leis que integram e regulam o

Direito Urbanístico. Cabe, assim, uma análise pormenorizada dos argumentos centrais da ACP analisada.

2.1. Resolução XL de 14 de maio de 2015, do Conselho Municipal de Habitação

A discussão em relação à Resolução XL do CMH diz respeito ao fato de que a Resolução não contempla as famílias removidas de áreas de riscos dos benefícios previstos na Lei municipal nº 7.597/98, observando-se a opção pela indenização das benfeitorias. Além disso, a Resolução criaria uma condição para a suspensão do Bolsa-Moradia, o que contrariaria a lei responsável por criar o PROAS (Minas Gerais, 2015).

Em Belo Horizonte, a política municipal de assentamento é regulamentada pela Lei nº 7.597/1998, que regulamenta o PROAS. No artigo 3º dessa mesma lei, em relação à matéria que interessa a este artigo, está disposto que o PROAS assegurará, aos beneficiários,

I - imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, respeitado o valor de referência determinado no art. 11 da Resolução do Conselho Municipal de Habitação;

[...]

§ 1º - O assentamento de que trata o inciso I poderá ser substituído por auxílio financeiro.

[...]

§ 3º Poderão ser utilizados temporariamente, sob a forma de Bolsa-Moradia, recursos do Tesouro Municipal, do Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social para atender ao disposto nesta lei (Belo Horizonte, 1998).

O artigo 4º, da mesma lei, dispõe que

O não-atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 2º desta Lei não impedirá a efetuação - via administrativa - do pagamento de indenização por benfeitoria realizada na área a ser desocupada, desde que seja comprovada a boa-fé do proprietário, na forma de estabelecido no art. 516 do Código Civil Brasileiro (Belo Horizonte, 1998).

Deste modo, na Lei municipal nº. 7.597/1998, a pessoa removida de área de risco possui o direito ao assentamento, podendo receber o Bolsa-Moradia enquanto o assentamento não ocorrer. O morador removido possui, ainda, o direito de optar pela indenização das benfeitorias. A Resolução XL, do CMH, no entanto, não estipulou sobre o direito dos proprietários a receberem indenização pelas benfeitorias edificadas, suprimindo, do morador removido de área de risco, o direito de receber uma indenização das benfeitorias. Deste modo, a Resolução não

poderia excluir da pessoa removida o direito de optar pela indenização, uma vez que a Lei que regulamenta o Assentamento não realizou essa limitação (Minas Gerais, 2015).

A DPE/MG aponta, ainda, que, no artigo 7º, da Resolução XL, do CMH¹³, teria sido prevista a suspensão do pagamento do auxílio bolsa moradia. No entanto, essa previsão seria nula, uma vez realizar uma restrição que inova a lei do PROAS e violar o fato de que o bolsa moradia não poderia ser suspenso enquanto o morador não fosse assentado ou indenizado (Minas Gerais, 2015).

Diante disso, a DPE/MG requereu a declaração da ilegalidade dos dispositivos da Resolução XL do CMH que ferissem os direitos dos moradores removidos. Em sentença proferida em junho de 2017, o magistrado argumentou que

Importa ainda ressaltar que a cessação do pagamento da bolsa moradia antes do pagamento da devida indenização, configuraria uma situação absurda, haja vista que as famílias ficariam sem suas moradias, e sem as mínimas condições de se realocarem, tendo em vista que a grande maioria dos reassentados vivenciam uma situação notável de hipossuficiência financeira, motivo pelo qual, o desamparo dessas famílias implica em lesão grave aos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Com efeito, compactuo das alegações apresentadas, uma vez que o decreto nº 15.762/14 e a resolução XL, ao serem editados, não observaram o princípio da legalidade e extrapolaram o poder regulamentar ao mitigarem direitos, e imporem restrições não previstas na lei nº 7.597/98, sendo, portanto, eivadas de nulidade nas partes em que contrariam a referida legislação (Minas Gerais, 2015, p. 14).

Observa-se, assim, que a ACP foi utilizada como um instrumento para a garantia dos direitos das famílias removidas de áreas de risco, uma vez se tratarem, majoritariamente, de grupos vulneráveis. Para além da discussão da matéria, referente à opção pela indenização e pela manutenção do Bolsa-Moradia, tem-se, também, a presença da discussão formal, uma vez que a Resolução XL e o Decreto não respeitaram a hierarquia das leis, impondo restrições que não haviam sido previstas na Lei nº 7.597/1998.

2.2. Decreto nº 15.762, de 11 de novembro de 2014 – Regulamenta o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)

¹³ “Art. 7º - Constatada recusa de reassentamento não aceita pela Urbel, o beneficiário será notificado e o pagamento do benefício do Programa Bolsa Moradia será suspenso em 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento ou de publicação da notificação.” (Prefeitura de Belo Horizonte, 2015a).

Assim como a Resolução XL do CMH, o Decreto nº 15.762/14 traz dispositivos que contrariam a Lei nº 7.597/1998, restringindo os direitos dos moradores removidos de áreas de risco. O decreto dispõe, no artigo 5º, parágrafo 1º¹⁴, que o beneficiário seria responsável pelo pagamento do financiamento do imóvel em que seria reassentado. Esse dispositivo contraria a Lei nº 7.597/1998, que regulamenta o direito de assentamento sem financiamento ou sua substituição pelo direito à indenização das benfeitorias (Minas Gerais, 2015).

Dessa forma, argumenta-se que o decreto, responsável por regulamentar o PEAR, não poderia modificar uma lei municipal, especialmente no caso de redução de direitos. Ainda, o mesmo decreto, no artigo 5º, dispõe sobre os requisitos para o reassentamento de família removida de área de risco geológico: “IV - ser ocupante da área pelo período mínimo de 24 (vinte e quatro) meses” (Belo Horizonte, 2014).

No entanto, a Lei nº 7.597/1998, em seu artigo 2º, prevê que o beneficiário do PROAS deveria atender ao requisito de: “V - ser ocupante da área pública pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses.” (Belo Horizonte, 1998). É evidente a tentativa de redução do direito à moradia das pessoas removidas de áreas de risco, havendo defeitos de ordem formal, uma vez que o Decreto não poderia revogar uma Lei municipal.

Nesse sentido foi a decisão do magistrado:

Da simples análise dos dispositivos supratranscritos, é possível perceber que o decreto trouxe condição menos favorável às famílias assentadas ao estipular um prazo maior para fazer exsurgir o direito ao reassentamento, prazo este não previsto na legislação pertinente, sendo, portanto, ilegal.

Também agiu em desconformidade com a referida lei ao condicionar o direito ao assentamento ao pagamento de financiamento do imóvel no qual as famílias carentes serão reassentadas, haja vista que tal condição não está prevista na lei nº 7.597/98 (Minas Gerais, 2015, Id. 23052811, p. 12).

¹⁴ “Art. 5º - O reassentamento será concedido à família que residir em área de risco geológico inserida em Zona de Especial Interesse Social – Zeis, comprovada por Laudo Técnico Físico emitido pela Urbel a necessidade de remoção definitiva, observados os seguintes requisitos: I - renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos; II - não possuir outro imóvel em nome próprio, nem do cônjuge ou companheiro; III - não ter sido beneficiada anteriormente por este ou outro programa habitacional no Município ou na Região Metropolitana de Belo Horizonte; IV - ser ocupante da área pelo período mínimo de 24 (vinte e quatro) meses; V - ser proprietária da benfeitoria; VI - não ser proprietária do terreno ocupado; VII - não ter sido notificada pelo Município para não construir, demolir a construção ou desocupar a área; VIII - não ter em trâmite ação de reintegração de posse do imóvel; IX - residir no Município de Belo Horizonte há, no mínimo, 5 (cinco) anos; X - renunciar expressamente ao direito de pleitear, judicial ou administrativamente, eventuais indenizações decorrentes da ocupação da área pública. § 1º - O beneficiário será responsável pelo pagamento do financiamento do imóvel no qual será reassentado (g.n.)”

No caso analisado, é possível observar a importância do permanente acompanhamento das políticas habitacionais, para que não sejam consolidadas situações de retração dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A ACP, utilizada para manutenção da ordem urbanística, teve como principal objeto não permitir que se manifestasse condição menos favorável às famílias removidas de áreas de risco. Verifica-se, deste modo, as possibilidades de atuação por meio do judiciário, para que os direitos humanos, inerentes às necessidades dos habitantes das cidades, sejam defendidos.

CONCLUSÃO

A inclusão da ordem urbanística no rol de possibilidades para ajuizamento da Ação Civil Pública é um marco muito importante para o Direito Urbanístico. No caso analisado, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais realizou fundamentações utilizando o termo “ordem urbanística”. Nas decisões, no entanto, verifica-se que o foco, para o deferimento dos pedidos, foi o do princípio da legalidade e da hierarquia das leis.

Assim, cabe aos juristas e estudantes de Direito, por meio do processo, desenvolver, ainda mais, o conceito da ordem urbanística, buscando a efetiva concretização das funções sociais da cidade e a diminuição da desigualdade social. Logo, o direito à moradia deve ser objeto de atuação de múltiplas frentes, tanto políticas como jurídicas, buscando, com os recursos disponíveis, a defesa dos direitos humanos. No caso analisado, verifica-se que a manutenção dos dispositivos ilegais da Resolução XL do CMH e dos dispositivos do Decreto nº 15.762, de 2014 configuraria retrocesso ao direito à moradia de pessoas removidas de áreas de risco.

Conclui-se, portanto, ser a ACP importante instrumento para a garantia de condições mínimas para as pessoas que habitam as cidades. A partir disso, é possível pensar caminhos para se alcançar cidades mais justas e menos desiguais.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jéssica Luiza Moreira; NEVES, Thaynan Rodrigues Coutinho. Direito à moradia adequada. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80. Disponível em: <https://www.bu.ufmg.br/imagem/000023/000023e8.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 15.762, de 11 de novembro de 2014. Regulamenta o Programa Estrutural em Áreas de Risco – Pear. Belo Horizonte, MG: Prefeito de Belo Horizonte. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2014/1577/15762/decreto-n-15762-2014-regulamenta-o-programa-estrutural-em-areas-de-risco-pear>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BELO HORIZONTE. Lei municipal n. 7.597 de 06 de novembro de 1998. Dispõe sobre assentamento de famílias e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Prefeito de Belo Horizonte, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1998/760/7597/lei-ordinaria-n-7597-1998-dispoe-sobre-assentamento-de-familias-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei federal 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, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Lei federal n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.

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, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013, 76p. Disponível em: https://www.mspsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-a-moradia-adequada.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adílson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: PC Editorial Ltda, 2002.

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de; FONSECA, Lívia Gimenes Dias da. O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* (orgs). **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 09, p. 417-423, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/201/877-1>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Resolução XL**. Dispõe sobre o Reassentamento das famílias removidas definitivamente de sua moradia em função de risco geológico pelo Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/urbel/MIOLO%20Caderno%20de%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20CMH%202020-19.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Políticas públicas e processos de emancipação: impactos da globalização econômica na realidade brasileira. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 537-549, set./dez., 2006.

MINAS GERAIS. Justiça Estadual. **Autos nº 6046028-87.2015.8.13.0024 (Ação Civil Pública)**. 2ª Vara de Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte. Distribuída em: 06 de 2015. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=f846de293ae1cbd7df9bdb3d8d8a691cb5595dc859f75297>. Acesso em: 10 dez. 2023.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho. Dinâmicas da moradia na cidade capitalista: das ocupações às remoções. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80. Disponível em: <https://www.bu.ufmg.br/imagem/000023/000023e8.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

NEVES, Thayan Rodrigues Coutinho; GAIO, Daniel. A posse e as repercussões indenizatórias nas remoções forçadas efetuadas pela Administração Pública. In: GAIO, Daniel (Org.). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020, p. 61-80. Disponível em: <https://www.bu.ufmg.br/imagem/000023/000023e8.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2023.

PBH – PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Conselho Municipal de Habitação (CMH). Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). **Resolução XL**. Dispõe sobre o reassentamento das famílias removidas definitivamente de sua moradia em função de risco geológico pelo Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), 2015a. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/conselho>. Acesso em: 15 ago. 2024.

O DIREITO À MORADIA ADEQUADA NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE:
ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 6046028-87.2015.8.13.0024/MG

Bruna Bessi Pereira

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais.** In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/01). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 44-60.