

PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

*URBAN PLANNING AND HOUSING POLICY:
THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE IN THE REALIZATION OF THE RIGHT TO
ADEQUATE HOUSING*

Felipe Teixeira Neto¹
Camila Rapach Xavier²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre a atuação do Ministério Público no planejamento de políticas públicas habitacionais de interesse social como uma medida de necessária prevenção às consequências do acelerado crescimento urbano. A pesquisa parte da assertiva de que a Instituição deve desempenhar papel na prevenção da instalação de irregularidades de moradia, atuando não somente de forma reativa, nas hipóteses em que o planejamento urbano não é mais apto à solução. A partir desta identificação, apresenta-se o “Programa MORADA – Moradia Adequada”, instituído pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que visa a fomentar a atuação institucional uniforme na construção e melhoria dos Sistemas Locais/Municípios de Habitação de Interesse Social, visando a potencializar a efetividade do direito à moradia por meio do planejamento da política pública habitacional.

Palavras-chave: Urbanismo. Direito à moradia. Ministério Público. Política Pública Habitacional. Atuação preventiva.

Abstract: This article aims to discuss the performance of the Public Prosecutor's Office in the planning of public housing policies of social interest as a measure of necessary prevention of the consequences of accelerated urban growth. The research starts from the assertion that the Institution must play

¹ Promotor de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS). Doutor em Direito Privado Comparado pela Università degli Studi di Salerno (Itália). Doutor e Mestre em Direito Civil pela Universidade de Lisboa (Portugal).

² Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS). Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

a role in preventing the installation of housing irregularities, acting not only reactively, in cases where urban planning is no longer able to solve it. Based on this identification, the “MORADA Program – Adequate Housing”, established by the Public Prosecutor’s Office of the State of Rio Grande do Sul, which aims to encourage uniform institutional action in the construction and improvement of Local/Municipal Housing Systems of Interest Social, aiming to enhance the effectiveness of the right to housing through the planning of public housing policy.

Keywords: Urbanism. Right to housing. Public Prosecutor’s Office. Housing Public Policy. Preventive action.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e de crescimento populacional das cidades somado, agora, às consequências oriundas da pandemia da COVID-19, que implicaram numa piora das condições de vida da população, especialmente de baixa renda, trazem à tona o debate a respeito da necessidade do enfoque de uma atuação mais eficiente no enfrentamento da crise habitacional que desafia as cidades brasileiras. Daí a imprescindibilidade de se debater alternativas à tutela urbanística sob a ótica de um modelo de atuação preventivo – contraposto à tradicional reatividade que tem pautado o tema – frente aos problemas associados à efetivação do direito constitucional à moradia.

Neste cenário, o Ministério Público, enquanto órgão legitimado pela Constituição da República para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, assume relevante papel na salvaguarda dos valores instituídos no capítulo da política urbana e do direito social à moradia.

Partindo dessas premissas, o presente artigo pretende examinar o papel do Ministério Público na tutela urbanística, nomeadamente sob a ótica de um modelo de atuação preventivo frente aos problemas associados à efetivação do direito constitucional à moradia.

É necessário, para tal fim, demonstrar a importância do planejamento de políticas públicas habitacionais de interesse social para a concretização dos direitos e princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. E, sendo o Ministério Público um relevante agente indutor da política urbana e mediador dos interesses em conflito, detém evidente importância na construção e no acompanhamento das políticas públicas que materializam tais direitos, o que merece ser feito não sob uma perspectiva reativa, como tem sido tradicionalmente feito, mas propositiva, proativa.

Assim, num primeiro momento, é preciso pontuar o cenário habitacional brasileiro, o qual está associado a um desenfreado processo de expansão urbana, bem como traçar o quadro normativo do ordenamento jurídico brasileiro que representou mudança determinante na noção da gestão das cidades. Para analisar a política habitacional, aqui, discorre-se acerca da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), programa que institui importantes instrumentos voltados ao desenvolvimento da política habitacional de baixa renda no país. Trata-se de proposta de arranjos institucionais que articulem fontes de recursos públicos por meio da elaboração, pelos entes públicos, de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Em seguida, tendo em conta o perfil constitucional do Ministério Público delineado pela Carta de 1988, abordar-se-á a atuação da instituição na tutela urbanística, especialmente sob a perspectiva de ações preventivas e proativas em relação à macropolítica habitacional de interesse social, ainda que conjugadas com ações reativas, especialmente aquelas relacionadas à regularização fundiária.

Com isso em vista, finalmente, será apresentada a iniciativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul de criação do “Programa MORADA – Moradia Adequada”, para fomento à atuação institucional uniforme na construção e na melhoria da política habitacional de interesse social, voltada a potencializar a efetividade do direito à moradia.

Como se verá, trata-se de programa que altera o enfoque de atuação na área, uma vez que propõe um papel proativo e, especialmente, preventivo dos seus órgãos de execução relativamente à política municipal destinada à habitação de interesse social. A proposta, assim, tem o intuito de apurar a situação e acompanhar o funcionamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SLHIS), a fim de garantir a sua estruturação adequada e inserção no planejamento urbano da cidade.

Conforme se pretende evidenciar, a referida iniciativa pode contribuir para o aperfeiçoamento da função ministerial, ao propor um modelo de atuação resolutivo direcionado a ações de planejamento estratégico de políticas públicas habitacionais no âmbito dos Municípios. A intervenção via extrajudicial para soluções habitacionais constitui um formato de resolução mais ágil e efetivo.

2. PLANEJAMENTO URBANO E DIREITO À MORADIA: CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Na grande maioria das cidades brasileiras, a rápida urbanização ocorrida em meados do século XX, aliada ao processo de industrialização, implicou duradouros problemas urbanos de difícil enfrentamento pelo Estado. O déficit habitacional aparece com mais evidência como um dos resultados do modelo de

urbanização desenfreado que implicou a formação de um significativo número de assentamentos irregulares nas cidades.

O Brasil, até a década de 1960, era um país predominantemente agrícola, com 55,3% da população morando na zona rural. Com o processo de modernização econômica, na década de 1970, este percentual inverteu-se, com 55,9% das pessoas passando a residir nas cidades³. Houve, nesse momento, significativo crescimento da população brasileira e adensamento dos grandes núcleos urbanos. O período constituiu, então, marco de verdadeira virada econômica e social de uma sociedade rural e agrária para uma sociedade urbana e industrializada.

A urbanização do país, assim, associa-se diretamente ao processo de industrialização das cidades, que não se deu de maneira idêntica no território, concentrando-se em algumas regiões. Isto é, os padrões das regiões do Brasil diferem uns dos outros, porquanto tiveram discrepâncias na urbanização, implicando desigualdade na formação e integração do território no que diz com o contingente populacional. Foram, assim, configurando-se densas regiões urbanizadas, marcadas por um célere crescimento populacional, que, somado às desigualdades já existentes, proporcionou o crescimento elevado das periferias⁴. O loteamento irregular/ilegal tornou-se alternativa habitacional da maior parte da população urbana de baixa renda.

Esse contexto criou a realidade habitacional atual, que desafia a gestão das cidades brasileiras. A estimativa até o ano de 2019, segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, era de que o país possuía 25 milhões de domicílios irregulares e um déficit habitacional de 5,8 milhões de unidades habitacionais⁵.

O IBGE⁶, em mapeamento preliminar dos Aglomerados Subnormais, até dezembro de 2019, identificou 5.127.747 domicílios situados em ocupações irregulares de terrenos de propriedade alheia, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. Esse número se refere a uma pesquisa

³ ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; CONTINI, Elisio; GASQUES, José Garcia. **Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira**, p. 69. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁴ MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 7, n. 923, 2011, p. 3.

⁵ Os dados decorrem de estudo anual sobre o setor habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro, desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**. Rio de Janeiro, IBGE: 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 10 out. de 2022.

realizada em 734 Municípios, o que equivale tão somente a 13,2% dos entes municipais do país, a demonstrar, portanto, que o número de domicílios em condição de precariedade é ainda muito maior.

Os desafios, portanto, que emergem nas cidades brasileiras envolve a absorção do crescimento populacional com melhorias das condições de urbanização no espaço territorial. Nestas circunstâncias, a política habitacional enfrenta soluções complexas e desafiadoras, mas absolutamente necessárias.

Tanto é assim que, nas grandes cidades brasileiras, os programas de regularização fundiária de interesse social têm sido crescentemente utilizados em busca da promoção de melhorias urbanísticas e de habitação dos moradores de ocupações irregulares, tudo como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia digna. Entretanto, atuar na regularização fundiária constitui enfrentamento da consequência do não funcionamento da política pública habitacional, o que implica, em última análise, numa atuação reativa, que trata a irregularidade fundiária já consolidada, seja de parcelamentos irregulares, seja de ocupações irregulares.

O planejamento urbano, assim, apresenta-se como fundamental meio para reduzir o déficit habitacional e viabilizar cidades mais justas e igualitárias. E, para este fim, políticas de desenvolvimento habitacional merecem ser promovidas como forma de organizar a cidade e de viabilizar a concretização do direito fundamental à moradia digna por intermédio de ações que tornem factível a oferta de habitação de interesse social.

Para este fim, a Administração Pública pode combinar o enfrentamento do déficit habitacional com medidas de regularização fundiária com ações de planejamento urbano, pois, para responder adequadamente a esse duplo desafio, deve-se buscar o planejamento e a organização dos entes para viabilizar estruturação adequada para a promoção de políticas públicas urbanas preventivas e efetivas.

Com relação ao desenvolvimento urbano e à moradia, o capítulo da política urbana inscrito na Constituição da República de 1988 representou mudança determinante na noção do direito de propriedade e da sua função. Reconhece-se, com isso, a preocupação do Estado com a habitação, tornando-se o marco legal da política habitacional no Brasil ao positivizar direitos e deveres da sociedade no crescimento das cidades.

A instauração de um novo paradigma se inicia com a Constituição 1988, cujo texto foi aperfeiçoado pela Emenda n.º 26/2000, para incluir expressamente, na letra do artigo 6º, o direito à moradia no rol dos direitos sociais, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da assistência aos desamparados e da proteção à maternidade e à infância. E,

sendo um direito social formalmente reconhecido, passa a exigir ação positiva do Estado por meio de medidas de promoção e proteção voltadas a tal fim, o que se operacionaliza através de políticas públicas de habitação.

Neste cenário, o direito à moradia consiste, de um lado, na não privação arbitrária de uma habitação e, de outro, no direito de obter uma, ou seja, de exigir medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação⁷. Tanto que a própria Constituição, no seu artigo 23, inciso IX, estabelece competir à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum para a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Relembra-se, aqui, que embora o texto constitucional não qualifique a concretude do direito à moradia, pode-se considerar que não quis o constituinte conferir uma garantia a qualquer moradia, mas a uma moradia adequada, assim entendida como aquela dotada de qualidade mínima e com condições de dignidade. Tal se extrai da interpretação sistêmica do texto constitucional, tendo como pilar o seu artigo 1º, que coloca como um dos fundamentos da República Federativa Brasileira a dignidade da pessoa humana.

Além da previsão constitucional, o Estatuto da Cidade, após seu trâmite de mais de dez anos no Congresso Nacional, foi aprovado pela Lei Federal n. 10.257/2001, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística baseada no direito à moradia e no planejamento e na gestão do solo urbano com a finalidade de inclusão territorial. Assim é que, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, o referido Diploma predispôs diretrizes gerais da política urbana e trouxe uma gama de instrumentos políticos, jurídicos e urbanísticos para a gestão do meio ambiente urbano.

E, para dar concreção específica a ditos preceitos constitucionais e legais, foi criado, por intermédio da Lei Federal n. 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)⁸. Seu escopo foi justamente viabilizar à população de baixa renda o acesso à moradia digna, sendo o planejamento habitacional um dos seus componentes mais importantes. Constituído para conferir perspectivas para a implementação de uma política nacional habitacional, o SNHIS surgiu como uma estratégia para reduzir o déficit habitacional no país, a partir da proposta de elaboração de planos habitacionais locais – nacional, estaduais, distrital e municipais – com o intuito de contribuir para o aumento dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda.

Referido Sistema foi, assim, instituído com o objetivo de orientar o planejamento urbano das cidades brasileiras com o foco específico de direcionar e articu-

⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 382.

⁸ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>.

lar recursos para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. A criação de uma estrutura institucional é a base para destinação de recursos aos entes que cumprirem com os requisitos exigidos para adesão do SNHIS, recurso estes provenientes do também por ela criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que centraliza os recursos orçamentários da União destinados à produção de habitação para a população de baixa renda.

Nessa perspectiva, o SNHIS prevê como seu principal instrumento o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o qual tem como finalidade propor arranjos institucionais que articulem as fontes de recursos públicos sob a gestão pública por meio da elaboração, pelos Municípios, dos seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Isto é, o SNHIS conta com a participação imprescindível dos governos locais numa atuação estratégica e preventiva de políticas públicas habitacionais por meio de planos locais, os quais são requisito obrigatório para efetiva adesão ao Sistema Nacional, conforme artigo 12 da Lei n. 11.124/2005.

O conteúdo proposto pelo Ministério das Cidades aos PLHIS relaciona-se com diversos aspectos, tais como o estágio de desenvolvimento institucional do Município, a capacidade administrativa, a disponibilidade de informações e de dados, as características da cidade, as dimensão do problema habitacional, além dos recursos humanos e financeiros disponíveis⁹. O PLHIS, assim, constitui fundamental instrumento de planejamento habitacional, na medida em que deve conter diagnóstico das necessidades habitacionais locais e prever plano de ação com estratégias voltadas à produção ou adequação de habitações, de acordo com os principais problemas identificados.

O plano local deve apresentar diagnóstico capaz de reunir informações a respeito do déficit e da inadequação habitacional, identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Também, deve indicar as necessidades de habitação, além de estimar o volume de recursos necessários para reduzir o déficit habitacional acumulado e a demanda populacional futura. Por sua vez, a partir do estudo da situação e da dimensão dos principais problemas habitacionais e urbanos, deve prever as estratégias de ação, estabelecendo diretrizes e objetivos da política local de habitação, linhas programáticas e ações, metas a serem alcançadas e estimativa dos recursos necessários e indicadores para apuração dos resultados¹⁰.

Ao que se percebe, portanto, o PLHIS configura um importante instrumento de planejamento e gestão habitacional. É a partir de sua elaboração que os Municípios, como ordenadores da política urbana em seu território, organizam, em

⁹ Módulo do "Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD - PLHIS", coordenado pelo Ministério das Cidades, maio de 2009. Página 05.

¹⁰ Módulo do "Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD - PLHIS", coordenado pelo Ministério das Cidades, maio de 2009. Página 05.

nível local, a sua política de habitação, considerando as suas demandas atuais e futuras por moradia. A compreensão do direito à moradia deve ser aplicada no desenho das ações e metas dos planos locais para que possa servir como diretriz para todas as soluções pensadas.

3. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DA ORDEM URBANÍSTICA E DO DIREITO À MORADIA

Diante da realidade posta no concernente ao planejamento urbano e na efetivação do direito constitucional à moradia, a atuação de uma instituição como o Ministério Público pode traduzir importante aspecto na prevenção de problemas habitacionais, evitando a formação de novas ocupações irregulares do solo e de áreas com situações de evidente violação de direitos básicos inerentes a uma vida digna na cidade. Para isso, o exercício efetivo da defesa da ordem urbanística não deve se limitar à promoção de ações reparadoras que buscam tão somente fiscalizar e regularizar situações já consolidadas, mas também atuar na construção e no acompanhamento das políticas públicas urbanas delineadas.

O Ministério Público, tal qual preconiza a Constituição da República, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Incumbe-lhe, a partir do seu dever de tutela integral dos valores maiores da sociedade, atuação na política urbana, sob a ótica do que dispõe o artigo 182 da Carta de 1988, do qual emanam interesses sociais e coletivos referentes à moradia adequada, ao parcelamento do solo e ao planejamento urbano, dentre tantas outras temáticas com repercussão social da área.

Nesse sentido, em matéria urbanística, os artigos 182 e 183 da Constituição trataram de dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a sua execução pela municipalidade com o objetivo de assegurar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em seguida, no § 1º do mesmo dispositivo, o constituinte apresenta o plano diretor como o instrumento de concretização de tal política de desenvolvimento e de expansão urbana e, ainda, no § 2º, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Ao analisarmos a ordem urbanística instituída pelo texto constitucional vigente, é possível concluir que ele não só consagra a proteção a bens e valores ligados à ordem urbana (histórico, paisagístico, artístico e cultural, entre outros), mas também garante o direito social à moradia e o próprio direito à cidade (ainda que de natureza coletiva *lato sensu*). Isso significa que o capítulo da política urbana

e, por conseguinte, a tutela urbanística, reflete na esferas de diversos outros direitos, assumindo relevante papel na busca da concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Em linhas gerais, o capítulo da política urbana estabelece um marco legal urbano voltado ao cumprimento da função social da propriedade como forma de apresentar um valor social no uso do espaço da cidade, tudo com o objetivo de garantir o bem-estar dos habitantes. É dizer, o constituinte criou o dever de formação de ambientes organizados e providos de condições mínimas para a garantia de uma adequada vida na cidade, com condições de exercício de moradia, de saneamento ambiental, infraestrutura urbana e serviços públicos necessários.

Com base neste arcabouço normativo é que a atuação do Ministério Público na esfera urbanística é legitimada. A tutela, em especial, do direito à moradia, compete-lhe por mandamento constitucional. Aliás, sob essa perspectiva, cabe lembrar que o direito à moradia constitui, aqui, um direito de terceira geração classificado como direito difuso. Isto é, este deve ter eficácia maximizada, com aplicabilidade imediata, assumindo posição jurídica de direitos e deveres, com prestações positivas e de defesa. Assim sendo, tem-se um direito subjetivo público de caráter social, a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando, em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e a garantia de uma existência com dignidade.¹¹

Sob esse enfoque, considerando que o direito à moradia pressupõe políticas públicas de habitação que assegurem a sua efetividade, é certo que o Ministério Público deve buscar atuar na tutela urbanística na defesa dos interesses sociais no âmbito das cidades. E esta atuação é desafiadora e também complexa, especialmente diante da realidade urbana e do caráter cogente das normas aplicáveis, já que o Estatuto da Cidade estabelece regras de ordem pública e interesse social (artigo 1º, parágrafo único, Lei Federal n. 10.257/01).

Ao realçar o papel ministerial na tutela urbanística, entende-se fundamental a atuação extrajudicial preventiva, para além das funções judiciais tradicionais, de índole preponderantemente reativa. A atuação resolutiva da instituição é fundamental para o acompanhamento da efetividade da condução das políticas públicas de habitação social pelos Municípios, porquanto provoca os administradores públicos e demais atores envolvidos a pensarem a respeito das problemáticas num ambiente livre de formalidades, proporcionando uma interação participativa entre o Ministério Público e os demais integrantes do Poder Público.

Nessa linha, a intervenção pela via extrajudicial e autocompositiva, voltada à de

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. In: **Arquivos de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 153.

solução dos conflitos, mediante a edição de recomendações, termos de ajustamento de condutas e outros instrumentos, é modelo de atuação que contribui para um formato de resolução mais ágil, interativo, proativo e efetivo. O enfrentamento do litígio em um ambiente extrajudicial abre espaços para alternativas de conversão, especialmente quando se privilegia o estabelecimento de uma via de comunicação qualificada, com o compartilhamento de dados, informações e *expertise* por agentes capacitados e especializados.

Desse modo, no âmbito das políticas de habitação de interesse social, a tutela urbanística exercida pelo Ministério Público pode ser um diferencial no planejamento do desenvolvimento da cidade, ao exigir dos gestores públicos um trabalho de estudo do fenômeno da urbanização local e de antecipação dos efeitos ocasionados por esse processo, a fim de finalmente antever os problemas habitacionais e estabelecer estratégias e ações para um real enfrentamento das demandas de habitação de interesse social.

Aqui, vale realçar a importância de preocupação com essa área, já que a tutela do direito à moradia, por meio de políticas que garantam habitação de interesse social, reflete diretamente na realidade da cidade em seu todo. A habitação possui papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, porque tem relação com a forma de sobrevivência do ser humano, da qualidade da vida da comunidade e do bom funcionamento das cidades.

O tema da construção e do desenvolvimento das cidades implica considerar diversos aspectos que fazem parte do cenário cotidiano: edificações, tráfego de pessoas e veículos, poluição, violência, comércio, periferias, condomínios. Aspectos econômicos, demográficos e de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais compõem a o conceito de cidade¹².

Portanto, o relevante papel do Ministério Público nessa seara é na provocação dos Poderes Públicos Municipais a despertarem maior intencionalidade na promoção do planejamento urbano, que se concretiza por vários instrumentos, dentre eles as políticas de habitação de interesse social, pois impacta em diversas ordens: nos moradores beneficiados com a concretização de direitos sociais a que fazem jus, na coletividade, com uma cidade mais justa e menos desigual, e na própria Administração Pública, com uma gestão mais eficiente.

Compreendendo a necessidade do aperfeiçoamento da atuação ministerial preventiva em relação à macropolítica habitacional de interesse social, passou-se a antever a necessidade de planejamento de uma atuação voltada a este fim. No ponto é que se idealizou o "Programa MORADA – Moradia Adequada", desenvolvido no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), com a finalidade de institucionalizar um modelo de atuação resolutivo

¹² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 24.

direcionado à concretização das políticas públicas habitacionais nos Municípios gaúchos.

4. O PROGRAMA MORADA – MORADIA ADEQUADA E A ATUAÇÃO DO MPRS NA CONSECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Antevendo os graves problemas vivenciados nas cidades em razão do déficit habitacional, que se agravou em razão da pandemia da COVID-19, especialmente nos grandes centros, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no seu papel de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, lançou o “Programa MORADA – Moradia Adequada”, instituído por meio do Provimento n. 56/2022-PGJ. Seu objetivo foi fomentar uma atuação institucional uniforme, resolutiva e autocompositiva, voltada à melhoria da política habitacional de interesse social a ser executada pelas várias esferas de governo.

Preliminarmente, vale registrar que o MPRS, na revisão do seu Planejamento Estratégico Institucional para o período compreendido entre os anos de 2022 e 2029, em matéria urbanística, elegeu como ações institucionais prioritárias relacionadas à política habitacional de interesse social a indução de políticas públicas de enfrentamento ao déficit habitacional (proteção à moradia adequada), o fomento à viabilidade da moradia de interesse social (com diagnóstico de políticas públicas e de áreas de interesse público) e o fomento à atuação em regularização fundiária.

Sob esse enfoque, alicerçado na importância de uma atuação preventiva na tutela da ordem urbanística, foi constituído o denominado Programa MORADA, programa institucional de atuação na questão da Política de Habitação de Interesse Social destinado a potencializar a efetividade do direito à moradia adequada no Estado do Rio Grande do Sul. A iniciativa tem como objetivo fomentar a atuação macro das Promotorias de Justiça com atribuição em matéria urbanística no acompanhamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SMHIS), e, também, de forma subsidiária, no desenvolvimento de projetos de regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda.

Assim, a finalidade da iniciativa consiste na qualificação da atuação institucional preventiva do MPRS, transformando-a em proativa no que diz com a construção e melhoria de políticas públicas habitacionais. O engajamento pretendido é justamente baseado na ideia de a Instituição antever os reflexos da urbanização desenfreada pelo crescimento urbano, possibilitando um acompa-

nhamento das políticas públicas urbanas e a orientação para a utilização dos instrumentos legais destinados à moradia.

Nesse sentido, o primeiro módulo da proposta do programa é voltado à estruturação dos Sistemas Locais de Habitação de Interesse Social (SLHIS) nos Municípios, a fim de garantir a sua integração no planejamento urbano para fins de estruturação da política municipal destinada à habitação de interesse social. Propõe-se, com isso, a verificação junto aos Municípios da sua situação perante o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)¹³ para o estabelecimento de um ponto de partida.

A especial relevância desse módulo se dá em razão do elevado número de municípios em condição de inobservância dos requisitos do SNHIS. De acordo com os dados do Ministério das Cidades¹⁴, em que pese o precário cenário habitacional existente, muitos Municípios ainda não aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ou, em que pese tenham aderido, apresentam pendências quanto a um ou mais itens obrigatórios definidos pela Lei Federal n. 11.124/2005, deixando, assim, de implementarem programas e projetos governamentais de incentivo à moradia.

A adesão ao SNHIS é voluntária e é realizada a partir da assinatura do termo de adesão¹⁵, por meio do qual os Estados, o Municípios e o Distrito Federal se comprometem a constituir, no âmbito de sua gestão, um fundo local de natureza contábil específico para habitação de interesse social gerido por um conselho gestor com membros da sociedade ligados à área, bem como a elaborar um plano local de habitação. A partir dessa estruturação, com a adesão ao sistema, será possível que os agentes locais obtenham acesso aos recursos do FNHIS, com transferências fundo a fundo.

Desse modo, num primeiro momento, o *Programa MORADA* promove a apuração do estado de coisas do SLHIS, o qual é composto por Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS, Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS e Conselho Gestor – CGFLHIS, a fim de permitir a verificação da situação formal e substancial de cada ente municipal às diretrizes estabelecidas na legislação federal e na Lei Estadual n. 13.017/2008. Ocorre que não basta aderir ao sistema. É necessário o cumprimento substancial dos seus requisitos para que haja efetivamente a participação do ente local na estratégia nacional.

¹³ A situação do Município no SNHIS pode ser consultada no sítio eletrônico do Ministério das Cidades: http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Situações do SNHIS**. Disponível em: <http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Adesão ao SNHIS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/adesao-ao-snhis>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

Somente com essa estruturação dos instrumentos previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é que será possível a organização dos agentes que atuam na área para reunir esforços dos governos (União, Estado e Municípios) com vistas a combater o déficit habitacional.

Para a execução do programa, o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS elaborou roteiro de atuação com o fim de orientar o cumprimento da proposta pelos respectivos órgãos de execução. Primeiramente, caberá aos membros com atribuições nas matérias de habitação e ordem urbanística instaurar expedientes com objetivo de “acompanhar e zelar pela regularidade do funcionamento dos instrumentos componentes dos Sistemas Municipais de Habitação de Interesse Social, quais seja, Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social e respectivos Fundos e Conselhos Municipais correlatos”. A obrigatoriedade de instauração recai nas Promotorias de Justiça com atribuição nos Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, sendo facultativo, aos demais, independentemente do quantitativo populacional¹⁶.

Na primeira etapa da execução do programa, incumbe ao Promotor de Justiça verificar os dados do Município junto ao SNHIS no sistema informatizado do Ministério das Cidades. Após, caso não conste a situação “pendente”, ou assim que esclarecido(s) o(s) motivo(s) da pendência junto ao respectivo órgão, deverá ser oficiado ao Município para que informe e remeta a documentação correspondente sobre: **i)** a criação e implantação do Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS¹⁷, a fim de servir para que se tenha noção geral acerca do real funcionamento do fundo, enquanto destino de recursos para ações do Município na temática da habitação para pessoas de baixa renda; **ii)** a criação, implantação, atual composição e funcionamento do Conselho Gestor do FLHIS – CGFLHIS ou indicação de outro conselho existente que se entenda ter finalidades compatíveis com SNHIS e SEHIS¹⁸ e **iii)** a elaboração/existência

¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Provimento n.º 56/2022 – PGJ.** – Dispõe sobre a instituição e a adoção de medidas que garantam a implementação do PROGRAMA MORADA – Moradia Adequada. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/de/arquivos/demp-11-10-2022.pdf>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

¹⁷ O Fundo Municipal precisa ser criado por lei (art. 2º, § 1º, da Resolução CGFNHIS n.º 2/2006), a qual deve prever que tenha dotação própria em lei orçamentária anual do Município, em unidade orçamentária específica; que ele sirva para receber recursos do FNHIS (art. 12, I, da Lei n.º 11.124/05 e art. 12 da Lei estadual n.º 13.017/08); as possíveis aplicações dos recursos; e a vinculação ao Conselho Gestor respectivo (art. 12, I e II, da Lei n.º 11.124/05 e art. 13, I e II da Lei estadual n.º 13.017/08).

¹⁸ O Conselho Gestor também precisa ser criado por lei (art. 2º, § 1º, da Resolução CGFNHIS n.º 2/2006), a qual deve prever natureza participativa de entidades públicas e privadas e de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantir a escolha democrática de seus membros e a proporção de 1/4 das vagas para representantes de movimentos populares (art. 12, II), e ter como atribuições mínimas: (I) a fixação de critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários de programas habitacionais; (II) a promoção de ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados; (III) a publicização de regras e critérios para o acesso a moradias e, em especial às condições de concessão de subsídios; (IV) promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos

do Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS.¹⁹ Especificamente quanto aos Planos Locais, os quais constituem principal instrumento do sistema, busca-se verificar se há correspondência entre o seu conteúdo e as especificidades do local e da demanda, tal como previsto no artigo 12, inciso III, da Lei n. 11.124/2005, e artigo 13, inciso III, da Lei n. 13.017/2008, ou seja, se além de formalmente editado, é substancialmente adequado à realidade do ente municipal²⁰.

Tendo em conta a situação do Município que for apurada, conforme cada caso concreto, o roteiro de atuação também sugere que poderá ser articulada a criação de Grupo de Trabalho para planejamento de elaboração ou adequação dos instrumentos do SNHIS, para nortear os procedimentos que deverão ser adotados para as deficiências que tenham sido reveladas.

Por fim, levanta-se a possibilidade, também, de articular com o Município a inclusão para acompanhamento ordinário e específico, pelo órgão de Controle Interno, da movimentação dos recursos do FLHIS, em especial sua utilização exclusivamente na implementação da política municipal de habitação de interesse social (ações que visem à produção e qualificação de habitação de interesse social), bem como para que esse órgão de Controle Interno, quando detectar irregularidade, além das providências de rotina, efetue comunicação à Promotoria de Justiça sobre eventuais atos em desconformidade com o regimento do FLHIS.

Portanto, o “Programa MORADA – Moradia Adequada” ressalta a importância do processo de planejamento urbano das cidades como forma de evitar a formação de situações de irregularidades de moradia. Objetiva-se, com a execução das providências sugeridas, verificar as condições do Sistema Local de Habitação de Interesse Social, sanando eventuais inconsistências ou irregularidades, tudo com o objetivo de que o Município possua uma política pública de habitação de interesse social e a execute da melhor forma possível.

sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais; e (V) aprovar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (arts. 18 a 20 da Lei n.º 11.124/05 e 19 a 21 da Lei Estadual n.º 13.017/08).

¹⁹ Esses dados servirão para que se tenha noção geral acerca da correspondência entre o PLHIS e as especificidades do local e da demanda (como previsto no art. 12, III, da Lei n.º 11.124/05 e art. 13, III, da Lei n.º 13.017/08), ou seja, se além de formalmente editado, é substancialmente adequado à realidade do município. Deve ser esclarecido por meio das informações prestadas pelo Município: a) se houve diagnóstico prévio que tenha servido como embasamento, b) se houve análise e valoração desses dados de modo a produzir substrato ao conteúdo do PLHIS (em caso positivo, quem foi responsável por tal análise e valoração), c) se o CGFLHIS deu sua aprovação à proposta de PLHIS11, e d) se já aconteceu ou ainda não alguma revisão/atualização do PLHIS por decurso de tempo desde a edição.

²⁰ Não há prazo determinado normativamente para revisão do PLHIS, então, em uma interpretação sistêmica, levando em conta que o Plano Diretor, instrumento básico da política urbana (art. 40, *caput*, da Lei n.º 10.257/01) ao qual devem estar articuladas as políticas setoriais, deve ser revisado pelo menos a cada 10 anos (§ 3º), pode-se concluir que o PLHIS deve ter como horizonte temporal máximo revisional esse mesmo prazo.

O papel do Ministério Público nesse modelo de atuação visa à organização da gestão de políticas públicas viáveis de moradia, não adstritas a uma atuação repressiva somente em relação aos parcelamentos irregulares do solo urbano e situações consolidadas. O enfoque proposto nessa atuação ministerial se volta a se pensar em políticas públicas urbanas que antecipem os efeitos causados pela urbanização e provoque o Poder Público para a elaboração de planos, a fim de controlar e planejar o desenvolvimento da política habitacional nos Municípios.

E tudo isso se dará com a participação popular, viabilizando a diretriz da gestão democrática da cidade, pois o sistema como um todo será gerido por um conselho com participação popular, democratizando as decisões sobre a concretização do direito fundamental à moradia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Ministério Público na tutela urbanística assume fundamental relevância diante do elevado déficit habitacional do país. A ordem urbanística, prevista enquanto bem jurídico coletivo na Constituição da República, não só consagra a proteção a bens e valores ligados à ordem urbana, mas também garante o direito social à moradia. Nestes termos, atuar em prol da tutela urbanística significa, em grande medida, atuar na concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, instituído por lei federal com o fim de estabelecer políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna a população de baixa renda, constitui ferramenta que centraliza todos os programas e projetos destinados à concretização do direito à habitação de interesse social.

A partir do seu Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, que desde 2006 vem centralizando os recursos orçamentários de programas da área, estão a dispor dos Municípios brasileiros que aderiram ao respectivo sistema mediante a criação dos seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Com isso em vista, a iniciativa proposta pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul surge da compreensão da necessidade de acompanhamento do funcionamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SLHIS), a fim de provocar e impulsionar os Municípios que aderiram ao SNHIS a desenvolverem a estruturação dos instrumentos do sistema para agilizar a prestação adequada da política pública habitacional.

Nessas circunstâncias, o "Programa MORADA - Moradia Adequada", privilegia

a atuação não reativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul, propondo à apuração do estado de coisas do SLHIS, composto por Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS, Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS, e respectivo Conselho Gestor – CGFLHIS, de modo a permitir a verificação do que se teve até o momento, da adequação ou não, formal ou substancial, às diretrizes estabelecidas na legislação federal (Lei n. 11.024/2005) e estadual (Lei Estadual n. 13.017/2008). A partir daí, com a identificação do panorama da política municipal destinada à habitação de interesse social, serão tomadas as providências entendidas cabíveis, no que diz com a necessidade de adequações e melhorias.

Portanto, entende-se que a iniciativa apresentada consagra a possibilidade de condições de influência do Ministério Público, numa perspectiva extrajudicial e preventiva, na construção do planejamento habitacional das cidades. O “Programa MORADA” se preocupa não só com a fiscalização reativa das consequências da urbanização desenfreada; pelo contrário, como preocupação primordial está o suporte no desenvolvimento de estratégia de planejamento habitacional que antevêja as demandas por moradia para o planejamento de ações, no médio e longo prazo, para enfrentar as necessidades habitacionais identificadas.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; CONTINI, Elisio; GASQUES, José Garcia. **Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira**, p. 69. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**. Rio de Janeiro, IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Adesão ao SNHIS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/adesao-ao-snhis>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Das Cidades. **Módulo do “Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD – PLHIS”**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. **Situações do SNHIS**. Disponível em: <http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público **Provimento n.º 56/2022 – PGJ**. Dispõe sobre a instituição e a adoção de medidas que garantam a implementação do PROGRAMA MORADA – Moradia Adequada. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/de/arquivos/demp-11-10-2022.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Barcelona, v. 7, n. 923, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *In: Arquivos de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Renovar. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA. José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

WORLD INEQUALITY REPORT. **World Inequality Report 2022**. Disponível em: <<https://wir2022.wid.world/download/>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.