



Nota Técnica sobre o PL 015/2021, RIO GRANDE/RS.

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU),

Dr. Marcelo Cafrune.

I - Relatório

O Prefeito Municipal do Rio Grande, Sr. Fábio de Oliveira Branco, enviou, em 23 de março de 2021, ao Presidente da Câmara Municipal, Sr. Filipe de Oliveira Branco, a mensagem 147 por meio da qual encaminha o Projeto de Lei n. 015 que “Dispõe sobre sanções administrativas aplicáveis aos invasores de áreas e prédios públicos no âmbito territorial do Rio Grande/RS e dá outras providências” (doravante, PLE 015/2021).

Na mensagem, o prefeito afirma que:

As áreas públicas no âmbito municipal vêm sofrendo invasões e conseqüente crescimento desordenado da expansão imobiliária, acompanhado de todas mazelas oriundas deste fato, tais como falta de condições sanitárias, habitações sem ligações de água e luz, arruamentos estreitos sem acesso de ambulâncias, violência urbana, entre outros.

A expansão territorial necessita ser devidamente planejada e a invasão de áreas e prédios públicos lesam o erário, prejudicando as políticas, os projetos e os programas públicos da Municipalidade.

O Poder Público não pode se omitir em face do crescimento desordenado da cidade ou ser conivente com invasores de áreas públicas, beneficiando ou priorizando estes em detrimento dos demais cidadãos que se inscrevem em programas habitacionais, via cadastro imobiliário junto à Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária.

A mensagem enviada ao Poder Legislativo identifica as motivações do Executivo Municipal de forma a justificar junto aos vereadores razões para a aprovação do PL. Embora seja possível – e até necessário – discutir as relações e os fatos apresentados, destaca-se na mensagem o silêncio em torno do déficit habitacional, da política de regularização fundiária, ou da situação social e econômica da população. Contudo, como a mensagem não possui conteúdo normativo, passa-se a análise do texto do Projeto de Lei propriamente dito.



II - Análise

O PLE 015/2021 possui 7 (sete) artigos, dos quais 4 (quatro) descrevem condutas que teriam como consequência a) dificultar ou impedir o acesso da população a políticas públicas habitacionais ou b) punir servidores públicos municipais ou impedir a nomeação de pessoas para cargos públicos ou a contratação com a administração.

As condutas previstas são: “ocupar áreas ou prédios públicos, sem o consentimento da Administração Pública” (art. 1º); “a ocupação de área pública ou prédio público” (art. 2º); “a ocupação de via pública” (art. 3º); “incentivar ou liderar a invasão de áreas ou prédios públicos” (art. 4º).

Primeiramente, necessário dizer que tais condutas são muito genéricas, não trazem referência temporal clara, não descrevem ou delimitam a ação, não especificam a titularidade dos bens públicos – se municipais, estaduais ou federais; não indicam a motivação ou finalidade da ocupação – ficando implícito que seriam ocupações vinculadas à moradia, ou à luta por moradia, especialmente a partir da leitura das chamadas “sanções” ou “penalidades”.

A ementa do PL utiliza a expressão “sanções administrativas”. Já os artigos 2º e 3º preveem a “penalidade de suspensão de cadastro imobiliário”. Nesse particular, destaca-se que a proposta prevê penalidades apenas a possíveis beneficiários da política habitacional, na forma de suspensão de seu cadastro. Em sentido contrário, o PLE 015/2021 não prevê nenhuma sanção a pessoas que, por qualquer razão, ocupem prédio público e não sejam cadastradas em programa habitacional ou servidores públicos. Esta formulação aparenta desvio de finalidade da previsão de sanção, uma vez que limita sua aplicação a um grupo de pessoas que aguardam a prestação devida do direito à moradia.

No que diz respeito às penalidades aplicáveis a servidores públicos, as previsões do PLE 015/2021 ignoram a existência regime jurídico em que estão previstas as faltas funcionais e suas respectivas sanções, ademais, cria óbice inconstitucional à investidura em cargo público, o que merece ser rejeitado de plano. A Constituição de 1988 é clara no que diz respeito às possibilidades de demissão no serviço público:

Art. 41 (...)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.



Ainda, o PLE 015/2021 não traz regras claras relativamente a procedimentos administrativos a serem adotados para apuração e processamentos dos ilícitos administrativos que cria, tampouco menciona a legislação municipal pertinente. Diante da ausência de procedimento, fica evidenciada a propensão das normas propostas para o arbítrio. Nesse sentido, é luminosa a referência de Luís Henrique Linhares Zouein¹:

No Direito Administrativo, assim como no Direito Penal, é necessário que o indivíduo saiba quais são seus deveres e direitos. E mais: é imprescindível que tenha a certeza de que não terá seus direitos ofendidos por mera discricionariedade (ou pior: arbitrariedade).

Ademais, é notória a ausência no PLE 015/2021 de menção a direito ao contraditório e à ampla defesa, princípios constitucionais do processo – e do processo administrativo.

O Município do Rio Grande possui um cadastro relativo às demandas habitacionais da população, vinculado à política municipal de habitação, que está descrita no Plano Diretor Municipal (Lei 6.585/2008) da seguinte forma:

Art. 33 A Política Municipal de Habitação tem como objetivo geral solucionar a carência habitacional no município e integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade, garantindo o acesso à terra urbanizada e à moradia aos habitantes do município, respeitado o interesse público e o meio ambiente.

Art. 34 Para a consecução da Política Municipal de Habitação deverão ser adotadas as seguintes diretrizes:

- I - Democratizar o acesso ao solo urbano utilizando os instrumentos de política urbana estabelecidos neste Plano Diretor;
- II - Coibir as ocupações em áreas de risco e não edificáveis;
- III - Elaborar o Plano Municipal de Habitação, que será instituído através de lei complementar;
- (...)

Art. 35 O Plano Municipal de Habitação deverá conter, no mínimo:

- I - Diagnóstico atualizado das condições de moradia no Município;
- II - Manter atualizado cadastro das áreas de risco, áreas ocupadas e ocupações irregulares;
- (...)

Ademais, a Lei Municipal 6.634/2008, que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e instituiu o seu Conselho Municipal de Habitação, define que:

Art. 9º Compete ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social:
I - fixar critérios, definir diretrizes e estratégias para a implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social e do Plano Habitacional de Interesse Social, observadas a legislação que rege a matéria;
(...)

¹ “Teoria do tipo administrativo sancionador em tempos de caça às bruxas”, disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2019-jul-23/tribuna-defensoria-teoria-tipo-administrativo-sancionador-tempos-caca-bruxas>



A legislação municipal mencionada determina como atribuição do Município, com acompanhamento do Conselho Municipal de Habitação, a produção de política habitacional para atender à população necessitada, sem ressalvas como a ora proposta com a suspensão de “cadastro imobiliário” para impedir o acesso a programas habitacionais.

Registre-se que tal previsão caminha em sentido oposto àquele determinado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, diz que compete ao Município promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Já a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece:

Art. 174. O Estado e os Municípios estabelecerão programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento.

§ 1º Os programas de interesse social serão promovidos e executados com a colaboração da sociedade e objetivarão prioritariamente:

- I - a regularização fundiária;
- II - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;
- III - a implantação de empreendimentos habitacionais.

A Constituição Federal de 1988 define, também, que o Município tem de executar a política urbana conforme diretrizes gerais, que por sua vez estão previstas na Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, sendo que as diretrizes previstas nos incisos I, VI e XIV de seu art. 2º, orientam, respectivamente: a execução dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano de forma que se garanta o direito a cidades sustentáveis, sendo este o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; de forma que se ordene e controle o uso do solo evitando a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; e de forma que se promova a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Neste sentido, não é adequado que se gere risco de vulnerabilidade social sob o pretexto de proteção ao patrimônio público, em especial quando há ampla legislação civil e processual civil que resguardam a atuação do Município para, mediante provocação ao Poder Judiciário, proteger a posse e a propriedade que compõem o patrimônio público imóvel municipal. Diga-se que a competência para legislar sobre a matéria é exclusiva da União (CF, art. 22, I).



Saliente-se que no planejamento e na gestão do território a atuação do administrador público municipal vincula-se às diretrizes gerais da política urbana, não se tratando de atividade discricionária, condicionada pela conveniência e oportunidade. Não bastassem motivadores por meio de normas federais e estaduais, o município estabelece em seu Plano Diretor (Lei 6.585/2008) que:

Art. 5º A política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos seguintes princípios:

- I - Função social da cidade;
- II - Função social da propriedade;
- III - Sustentabilidade;
- IV - Gestão democrática e participativa.

Diga-se, assim, que a proposta em análise deixa de considerar que as propriedades privadas e públicas também devem cumprir sua função social, na forma estabelecida pelo Plano Diretor, por meio dos diversos instrumentos de gestão e de planejamento territoriais com vistas a garantir, entre outros, o direito fundamental à moradia (CF, art. 6º).

A legislação brasileira indica que a moradia é um meio para o cumprimento da função social da propriedade imóvel público, ao reconhecer a CUEM no Estatuto da Cidade e na MP 2.220/2001, sendo que garantiu a concessão de uso especial para fins de moradia como um direito real no Código Civil Brasileiro em 2002. Além disso, as áreas públicas ocupadas por população de baixa renda são passíveis de regularização dominial, atualmente, por meio das REURBs (regularização fundiária urbana) conforme previsto na Lei 13.465/2017.

Da mesma forma, é fundamental registrar que a gestão democrática das cidades é diretriz da política urbana e deve ser realizada em cada caso mediante mecanismos de consultas públicas, audiências, conferências e por meio do debate em órgãos colegiados com representação da sociedade civil. Nesse particular, há que se verificar se houve o cuidado, por parte da administração municipal, de submeter essa iniciativa a alguma instância de participação.

Assim, o Município deve promover o direito à moradia, utilizando o instrumental aplicável previsto tanto no art. 4º do Estatuto da Cidade quanto na Lei nº 13.465/2017 e, ainda, do Plano Diretor e demais leis municipais. As ocupações urbanas demandam à administração local a efetiva execução de medidas de regularização fundiária.

A Lei nº 13.465/2017 trata da regularização fundiária urbana – Reurb, definida em seu art. 9º como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A mesma norma federal define como competência do Município a elaboração e execução do projeto de regularização fundiária de interesse social.



Por fim, cabe dizer que, diante da crise sanitária e econômica por que passa o Brasil, há que se afirmar a defesa intransigente dos direitos humanos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais. A liberdade de manifestação, de organização e de participação política são direitos que devem ser garantidos por toda sociedade e, em especial, pelas autoridades públicas.

Da mesma forma, há que se observar com atenção o caráter fundamental do direito à moradia e da segurança na posse. Segundo o Comitê do Pacto Interamericano de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças”.

III - Conclusão

Face ao exposto, conclui-se que o PLE 015/2021, de autoria do Poder Executivo Municipal do Rio Grande, não deveria ser aprovado pela Câmara Municipal em razão de, s.m.j.: a) possuir vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade; b) criar sanções que buscam penalizar um grupo específico de pessoas, sob pretexto de proteger o patrimônio público; e c) representar um retrocesso na construção de uma ordem jurídica urbanística voltada à efetivação de direitos.

Rio Grande, 09 de abril de 2021.

Marcelo Cafrune

Professor na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (2016). Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3969900785656360>