

Trabalho Destaque

A vulnerabilidade habitacional na Administração Pública: uma análise a partir do Poder Judiciário¹

Maria Eduarda de Sousa Vieira²

Fabiane da Silva Alves Porto³

Luiz Mário de Mello Pimenta Filho⁴

Resumo: O presente artigo tem por finalidade compreender a relevância social da vulnerabilidade habitacional sob a ótica da Administração Pública e do Poder Judiciário. Nesse sentido, ao discutirmos a perspectiva jurídica é possível a interpretação das competências administrativas em reflexo ao déficit de moradia que alcançam um dos grupos mais vulneráveis da sociedade, evidenciando-se como um importante objeto de compreensão nos casos concretos apresentados em diversas situações cotidianas que são levadas a julgamentos pelo Poder Judiciário, ou seja, este processo revela a necessidade de entendimento sobre a atuação da Administração Pública. O breve histórico e contexto da vulnerabilidade habitacional, mostra a violação de direitos e preceitos fundamentais previstos pela Constituição Federal de 1988, tornando necessário a minuciosa análise pela Administração Pública quanto a sua efetividade, aplicação e proteção do direito à moradia. Direito este fundamental e previsto na carta magna, que veio para assegurar que mecanismos possam impedir a ineficácia do sistema democrático estabelecido, principalmente em benefício aos mais vulneráveis. Em relação ao exposto, nos casos demonstrados aqui, não só evidenciou-se pela aplicação dos princípios da eficácia, da dignidade humana e o direito à moradia em prol das famílias em questões, mas também do bem-estar social de todos os cidadãos, que nesse contexto, na doutrina do mestre Canotilho, a eficácia deverá assim operar em relação a todas as normas constitucionais. Ademais, frisa-se que a Constituição Cidadã tem nela fortemente a efetivação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos e também, os deveres da própria Administração Pública frente aos seus interesses sociais.

Palavras-chave: Vulnerabilidade habitacional; Administração pública; Poder Judiciário.

¹ Este trabalho foi destaque na XVII Mostra de Iniciação Científica do Cesuca.

² Discente do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Cesuca. E-mail: mariaeduardavieira55@gmail.com

³ Discente do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Cesuca. E-mail: fabianealvesporto@gmail.com

⁴ Docente do Curso de Direito do Centro Universitário Cesuca. Mestre em Direito. E-mail: luizfilho@cesuca.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Com o atual cenário, é perceptível os diversos problemas sociais que crescem a medida que situações de riscos são inseridas no cotidiano. Isso porque, quando abordamos o tema da vulnerabilidade não há dúvidas de que está presente as circunstâncias econômicas e sociais que preocupam a integridade humana e conforme leciona Leonel Pires Ohlweiler (2018, p. 110), com esses riscos “ressurge a importância do tema, em especial para que a Administração Pública pense o conjunto de ações públicas para a proteção e autonomização dos cidadãos.”

A Administração Pública, na ótica constitucional, é a atividade concreta e imediata que o Estado realiza a fim de alcançar os interesses coletivos, e com isso, a Constituição da República Federativa do Brasil cuida dos princípios que norteiam este Poder com o propósito de explicitar normas essenciais ao agente público, devendo respeitá-las mesmo quando se trate de atos discricionários, que são conhecidos por sua flexibilidade na forma de conveniência e oportunidade. Assim, é preciso que a Administração Pública haja de forma legal, moral, impessoal, pública, eficaz e atinja a finalidade com vistas ao interesse público.

Partindo dessa premissa e da norma constitucional vigente, abordaremos os princípios fundamentais que regem o ordenamento jurídico em decisões que vem evidenciando o princípio da eficácia no sentido de salvaguardar aos cidadãos em estado de vulnerabilidade habitacional, como por exemplo, através da garantia de moradia digna por meio de assistência social.

O contexto é dois casos concretos que não são amparados pela administração pública do Município e o Direito com base no ordenamento jurídico e constitucional aplicando princípios fundamentais, como a dignidade humana, a moradia digna e a eficácia da melhor maneira apresentam entendimento frente ao tema exposto.

2 VULNERABILIDADE HABITACIONAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Lenio Streck diz que o Brasil vem de encontro ao tempo perdido para alcançar países como a Alemanha, que já em 1916 visava pela função social da propriedade e, conseqüentemente para a diminuição de famílias em estado de vulnerabilidade habitacional. Essa ótica se dá em razão da Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, na qual o direito à moradia vigora como direito

fundamental e constitui também, como objetivo da República o bem estar de todos (art. 3º, inciso IV).

A Constituição de 1988 buscou resgatar o tempo perdido. O marco normativo passou a servir de norte para as lutas pela terra e moradia. Veja-se que além da função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII da Constituição), temos o direito fundamental (atentemos para a força da palavra) à moradia.

O direito à moradia vem para “abraçar” o cidadão em estado de vulnerabilidade e inibir atos de privação de moradia digna e bem estar social.

O grande impacto com a crise geral da civilização contemporânea, marcada pelas guerras mundiais terminou revelando o Direito em questão de insuficiência e fragilidade de suas estruturas formais, não sendo possível isolar o Direito das influências marcantes da economia, dos anseios sociais e da globalização, pois constitui disciplina da convivência humana, sendo essencial a interação entre os indivíduos considerando a partir da realidade marcada por tantas disparidades. Não se pode esquecer o vasto e complexo campo da vulnerabilidade socioeconômica e civil. Vivenciamos um cenário de desigualdades sociais de longa data, e com isso, é importante a identificação da reação do legislador quando da constatação e suas reivindicações sociais por maiores oportunidades de equalização. Com o direito brasileiro reconhecendo as diferenciações de status, como já vinha sendo visto mundialmente, passa a contar com leis específicas para proteção de pessoas em estado de vulnerabilidade. (Tartuce, 2012, p. 165).

Desta forma, com a promulgação da Constituição de 1988 passou a conferir direitos especiais a quem se encontrava em situação vulnerável, sendo a inspiração para tais mudanças o direito internacional, onde as leis foram editadas para permitir-lhes a superação de disparidades de ordem social e/ou econômica de diferentes grupos ou classes específicas. (Tartuce, 2012, p. 167).

A vulnerabilidade é retratada na medida em que pontua detalhes de cada indivíduo para melhor contextualização da própria sociedade e de modo a construir um melhor regime jurídico de proteção. Assim, deve-se levantar a precariedade das instituições encarregadas de lidar com a questão, mas também o pressuposto da vulnerabilidade de todos e a fragilidade. (Ohlweiler, 2018, p. 24 e 25).

Elenca a Constituição Federal de 1988, a dignidade humana (art. 1º, inciso III), o direito à moradia (art. 6º) e a prevenção, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, competência para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” as pessoas em estado

de vulnerabilidade social e habitacional, (art. 23, inciso IX) – nesse sentido, houve um caso prático (ACÓRDÃO AI 5039612-49.2020.8.21.7000, fl. 5), onde se teve uma decisão favorável a família em estado de vulnerabilidade no Município de Nova Prata/RS, cujo mesmo o Município declarando que não dispõe de programas habitacionais e não há legislação que autoriza o pagamento de aluguel assistencial, coube um outro entendimento por parte do Poder judiciário.

Em caso bem semelhante ao acima citado, o acórdão da apelação cível nº 5002210-79.2016.8.21.0013/RS, tem a demonstração clara de vulnerabilidade, onde famílias se veem submetidas ao risco de vida pela falta de moradia. Nesse interim, o despacho do Relator, Des. Carlos Roberto Lofego Canibal, traça uma narrativa dos direitos fundamentais com base no Princípio da Proteção do Núcleo Essencial, onde “deflagra conflito, entre direitos fundamentais, no caso, à moradia e à dignidade da pessoa humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direito de propriedade sendo necessário se equalizar e ponderar as normas conflitantes, com a prevalência daquela que melhor atende o princípio do núcleo essencial e da máxima efetividade” e ainda diz que se não for desta forma, estar-se-á maculando o Princípio da Proteção do Núcleo Essencial quando cita Gilmar Mendes, ao falar sobre o princípio da máxima efetividade que orienta: “com base no cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade, que os aplicadores da Lei Maior interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o seu conteúdo.”

Nessa linha da melhor eficácia tem na doutrina do mestre Canotilho (1995, p. 227) o sentido que melhor lhe dê, que opera “em relação a todas e quaisquer normas constitucionais”. (ACORDÃO nº 5002210- 79.2016.8.21.0013/RS)

Este princípio, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efectiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da actualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje, sobretudo, invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos conta com o Brasil como signatário, e o direito à moradia por sua vez, traz a especial proteção, como se depreende em v.g. do Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, que no caso de descumprimento poderá ensejar a responsabilização do Estado Brasileiro. (Ohlweiler, 2018, p. 115).

Com base na importância de se promover uma democracia de direito social,

101

questões com envolvimento de vulnerabilidades devem ser analisadas a partir de direitos fundamentais com a sua máxima eficácia.

3 A VULNERABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública exerce diversas atividades com a finalidade de satisfazer as necessidades da sociedade sob sua tutela. Ainda que se tenha uma enorme complexidade dessas atividades administrativas, é de suma importância que o exercício público esteja sujeito a constantes orientações e coordenações diante de mudanças no meio social, sendo interessante novas formas de atuação (Horvath, 2011, p. 6).

Na Emenda Constitucional nº 19/1998, acrescentou-se o §3º, no qual a lei disciplinou as seguintes normativas:

- I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Partindo dessa premissa, é relevante analisarmos a vulnerabilidade sob a perspectiva administrativa, levando em consideração sua evolução e os diferentes cenários vulneráveis perante a sociedade. Necessariamente, a matéria básica para o debate e aprendizagem do Direito Administrativo consiste em conhecer seu objeto e seus fundamentos. Ao falarmos de objeto, podemos destacar que temos a administração do Estado, as competências administrativas e os meios e instrumentos administrativos para a concretização dos princípios estabelecidos na Constituição da República (Berwig, 2019, p. 49).

Ou seja, destaca-se a relevância de compreender essa atuação da Administração Pública quando, por exemplo, é perceptível cidadãos em situações de vulnerabilidade com um quadro mais preocupante em virtude das prementes necessidades imediatas, que por vezes se pontencializa frente às condições normais de outros usuários desses serviços públicos (Ohlweiler, 2018, p. 164).

A administração pública possui papel fundamental no intuito de melhorar a capacidade das pessoas em situações de vulnerabilidade, seja por fatores de riscos ou inseridas em processos de discriminação, por meio de ações públicas capazes de identificação eficiente, construção e implementação de políticas públicas. (Ohlweiler, 2018, p. 29).

Por tal razão, não basta a compreensão normativa da vulnerabilidade, mas a

importante investigação em cada caso concreto. Nesse viés, o Poder Judiciário em alguns julgamentos têm-se limitado a rever a aplicação do poder público frente a esse problema social, retomando os princípios, direito e normativas previstas constitucionalmente, no qual aduz a perspectiva do exercício da Administração Pública no âmbito da vulnerabilidade social.

4 ENTENDIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO QUANTO A VULNERABILIDADE HABITACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O prisma do direito à moradia previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, não só é analisado no campo administrativo, bem como discutido pelo Judiciário quanto a sua aplicação e efetividade no corpo social.

Conforme exposto anteriormente, e como menciona Ohlweiler (2018, p. 151): “[...] os serviços públicos compõe o universo das questões tradicionais do Direito Administrativo e merece especial atenção como instrumento para salvaguardar os direitos humanos/direitos fundamentais, especialmente em relação aos cidadãos em contextos de vulnerabilidade”.

Desta forma, diversas decisões jurídicas versam sobre o tema da vulnerabilidade habitacional, construindo através do intérprete uma análise de aplicação em adequação aos casos concretos, como se vê na jurisprudência anteriormente citada:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO DEMOLITÓRIA E REINTEGRATÓRIA DE POSSE. MUNICÍPIO DE ERECHIM. MORADIA EM ÁREA PÚBLICA INVADIDA. VULNERABILIDADE SOCIAL EXTREMA. RETIRADA DE UMA DAS DEMANDADAS E SUA FAMÍLIA DA ÁREA INVADIDA APENAS MEDIANTE A REALOCAÇÃO EM RESIDÊNCIA MINIMAMENTE DIGNA ATRAVÉS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS. VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA E AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. MÍNIMO EXISTENCIAL. PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL. CONFLITO DE NORMAS. DEMAIS DEMANDADOS QUE JÁ DEIXARAM O LOCAL. MATÉRIA CONHECIDA DA CORTE. AÇÃO IDÊNTICA JÁ JULGADA. RECURSO PROVIDO EM PARTE.(Apelação Cível, Nº 50022107920168210013, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 17-08-2022, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 26-08-2022).

Neste caso, é de entendimento do Desembargador Carlos Roberto Lofego Canibal, que a demandada e sua família, ainda que residem em área pública irregular não poderiam ser retirados sem a sua devida realocação em uma residência através de programas habitacionais. Isto porque, é através do caso concreto que a demandada apresentava a situação de vulnerabilidade social, sendo evidente a inacessibilidade à moradia, restando como único meio de habitação a área irregular

situada. Desta forma, o presente conflito, revela a violação dos direitos fundamentais – como à moradia, a dignidade da pessoa humana e a assistência social, que encontra-se também prevista na Lei Orgânica nº 8.472/1993, na qual evidencia um conjunto integrado de ações que devem ser realizadas pela iniciativa pública e a sociedade, afim de atender as necessidades básicas do cidadão, dentre elas, à moradia digna.

É através dessa situação que a Administração Pública desempenha, o que anteriormente citamos, o importante papel social. Por tal razão:

A efetividade dos serviços públicos no horizonte do Estado Democrático de Direito, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, exige a postura da Administração pública de compreender que determinados cidadãos, em contextos específicos, estão em situação de debilidade, comparativamente com outros usuários. Logo, tal situação acarreta debilidades a serem levadas em consideração e corrigidas por ocasião da melhor prestação de serviço público. (Ohlweiler, 2018, p. 162).

Nesse viés, no entendimento do Colegiado do referido processo, ainda que o Município de Erechim não tenha uma lei instituindo programas habitacionais, não deixa de se compreender o dever constitucional de proteção a família em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, “não apenas o legislador está sujeito à normatividade do texto constitucional, pois todos os demais atos do Estado devem estar em conformidade com a Constituição, prevalecendo o que se convencionou chamar de força normativa da Constituição” (Ohlweiler, 2018, p. 71).

A força normativa retoma o conceito de Estado Democrático de Direito, cuja é a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos (Ranieri, 2018, p. 332). Assegurando assim, aos cidadãos, a garantia e aplicação de seus direitos quando há a imediata necessidade de assistência do poder público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pode ser visto, há uma reflexão profunda para aplicar os princípios fundamentais nas questões de que se trata a vulnerabilidade social. O que não está mais se permitindo, ao menos tentando, é que famílias tenham que ficar a mercê de um poder de fiscalização administrativa ineficaz ou menos abrangente, conforme evidenciado nas ações processuais.

Portanto, observa-se atualmente essa importância do exercício da Administração Pública tanto quando tratamos da efetividade, quanto a sua aplicação em contextos de vulnerabilidades habitacionais. Nesse sentido, os serviços prestados são desenvolvidos pelo Estado para a contemplação de toda a coletividade, ainda que haja em vista algum interesse estatal imediato, o fim último deverá ser voltado ao interesse público. (Carvalho Filho, 2022, p. 73).

Além disso, ao tratarmos desse cenário, o Poder Judiciário tem retomado conceitos fundamentais para o diálogo da vulnerabilidade habitacional, apresentando a máxima do Estado Democrático de Direito. Ou seja, cabe a realidade estatal ter como objetivo a promoção e assecuridade de direitos fundamentais, sob a influência da dignidade humana e como base em seus fundamentos a soberania popular, a democracia e a justiça social. (Ranieri, 2023, p. 407). Ora, ao relacionarmos com o campo vulnerável, o Colegiado em decisões judiciais, estende o seu entendimento a não só a presença dos Poderes Administrativos na sociedade, como principalmente, a imediata aplicação de ações públicas e sociais quando presente elementos prejudiciais a integridade humana ou a violação de direitos, que neste presente artigo, especificamos o direito à moradia digna, reforçando os preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e as normativas de assistência social relativas ao tema.

REFERÊNCIAS

BERWIG, A. **Direito Administrativo**. Ijuí: Unijuí, 2019. E-book. (Coleção direito, política e Cidadania, 42).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica nº 8.472/1993**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, [2009] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**. Apelação Cível, Nº 50022107920168210013, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em: 17-08-2022, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 26-08-2022.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1995.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas,

2023. E-book.

HORVATH, M. V. F. **Direito Administrativo**. Barueri: Manole, 2011. E-book.
(Coleção sucesso concursos públicos e OAB).

MORAES, G. P. **Curso de Direito Constitucional** . 13. ed. Barueri: Atlas, 2022. E-book.

OHLWEILER, L. P. **Direito administrativo e vulnerabilidades: diálogos sociojurídicos das ações públicas no Estado Constitucional**. Canoas: UnilaSalle, 2018.

RANIERI, N. **Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito**. 2.ed. Barueri: Manole, 2019. E-book.

STRECK, L. L. Senso Incomum: Pandemia, despejos, reintegrações e por que "a propriedade obriga"! **ConJur**, São Paulo. 24. nov. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-24/senso-incomum-pandemia-despejos-reintegracoes-funcao-social-propriedade/> Acesso em: 08 set. 2023.

TARTUCE, F. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. E-Book.