

RETRATO DA ATHIS EM ALGUNS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ATENDIDOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PORTRAIT OF ATHIS IN SOME BRAZILIAN MUNICIPALITIES SERVED BY THE FEDERAL
PUBLIC DEFENDER'S OFFICE

Wilza Carla Folchini Barreiros

*Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Defensora Pública Federal em Florianópolis e Coordenadora do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União
wilza.barreiros@dpu.def.br*

Elisângela Machado Côrtes

*Especialista em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Defensora Pública Federal e Defensora Regional de Direitos Humanos do Pará
elisangela.cortes@dpu.def.br*

RESUMO

Este artigo aborda a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS) como o elemento essencial para a efetivação do direito à moradia. A partir de tal percepção, o Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União (DPU) passou a investigar a implementação da ATHIS nos municípios brasileiros atendidos pela DPU. Com base no que foi apurado na investigação, verificou-se que a não implementação de programas de ATHIS se baseia, essencialmente, nas alegações de ausência de lei regulamentadora e carência financeira. Ressaltou-se, contudo, a existência de uma legislação federal que prevê aporte financeiro específico da União para programas de ATHIS, bem como da previsão do instituto no recente programa habitacional federal Casa Verde e Amarela. Concluiu-se, assim, que a União e os municípios são responsáveis pela concretização da ATHIS enquanto uma política pública.

Palavras-chave: ATHIS. Direito à moradia. Implementação da ATHIS nos municípios brasileiros. Aporte financeiro do Governo Federal. Responsabilidade da União e municípios.

ABSTRACT

This article addresses technical assistance in social housing (in Portuguese, *Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social - ATHIS*) as an essential element for realizing the right to housing. Based on this perception, the Housing and Land Conflicts Working Group of the Federal Public Defender's Office (DPU) started investigating the implementation of ATHIS in Brazilian municipalities served by the DPU. Results show that the non-implementation of *ATHIS* programs is essentially based on allegations of lack of

regulatory law and financial shortage—despite the federal legislation determining specific financial contribution from the Union for *ATHIS* programs. Moreover, the recent federal housing program *Casa Verde e Amarela* explicitly includes *ATHIS*. In conclusion, the Union and municipalities are responsible for implementing *ATHIS* as a public policy.

Keywords: *ATHIS*. Right to housing. Implementation of *ATHIS* in Brazilian municipalities. Federal government financial contributions. Federal and municipal responsibility.

Data de submissão: 30/08/2021

Data de aceitação: 14/10/2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O CONTEXTO BRASILEIRO 2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: HISTÓRICO, PREVISÃO LEGAL E PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA 3. RETRATO DA *ATHIS* NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 4. APOORTE FINANCEIRO DO GOVERNO FEDERAL. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (*ATHIS*), instituída pela Lei nº 11.888/2008, indicando-a como o elemento essencial para a efetivação do direito fundamental à moradia.

Inicialmente, apresenta-se um breve panorama normativo do direito à moradia adequada. Ato contínuo, pontua-se a ausência de efetivação de tal direito no contexto brasileiro, a despeito de importantes marcos regulatórios aprovados no início dos anos 2000. Passa-se, em seguida, à análise da Lei nº 11.888/2008, apresentando os resultados do levantamento efetuado pelo Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da Defensoria Pública da União (DPU) que investigou a implementação da *ATHIS* em alguns dos municípios brasileiros atendidos pela DPU.

Em acréscimo, são analisadas as justificativas apresentadas pelos municípios contatados para a não implementação do instituto, apontando-se, ainda, as recentes alterações normativas que podem ensejar maior visibilidade e aplicabilidade ao tema. Conclui-se, então, que há a necessidade da atuação da União e dos municípios na concretização da política pública.

1. DIREITO À MORADIA ADEQUADA E O CONTEXTO BRASILEIRO

O direito à moradia adequada é considerado um direito humano universal desde o período pós-guerra. A previsão inicial de tal direito se deu no âmbito da Declaração Universal de

Direitos Humanos, que estipula, em seu artigo 25, inciso 1, que: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”.¹

Nas décadas seguintes à declaração, diversos foram os instrumentos internacionais que emergiram resguardando o direito à moradia adequada. Registram-se, a título exemplificativo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher, de 1979, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, também de 1989, e a Convenção dos Trabalhadores Migrantes, de 1990.

No Brasil, a entrada explícita do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais da Constituição Federal ocorreu em 2000 com a Emenda Constitucional nº 26. Todavia, outros dispositivos constitucionais originários já faziam menção à moradia implícita ou explicitamente, em especial ao estabelecerem a função social da moradia como condicionante do direito de propriedade – artigos 5º, XXIII, 170º, III, e 182, II –, ao atrelarem o reconhecimento do usucapião especial ao uso do imóvel para fins de moradia – artigos 183 e 191 –, ao estabelecerem a competência comum dos entes da federação para questões relativas à moradia – artigo 23, IX – e ao incluírem a moradia nos elementos básicos que devem ser supridos pelo salário mínimo – artigo 7º, IV.

Ainda, destaca-se que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que reconhece o direito à moradia em seu artigo 11, inciso 1, ratificado e incorporado ao ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 591/1992. Sendo assim, a teor do que dispõe o artigo 5º, §2º da Constituição Federal, o direito à moradia já estava incorporado aos direitos fundamentais a serem protegidos e fomentados muito antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 26/2000.

O direito à moradia está, ainda, intrinsecamente atrelado ao princípio da dignidade humana, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal. De fato, o direito fundamental social à moradia é essencial à sobrevivência humana e, conseqüentemente, à própria vida. Sendo assim, o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, de modo que o indivíduo que não tem abrigo que sirva de proteção e garanta o exercício da privacidade e da intimidade se encontra alijado de sua própria existência.

Ressalta-se, contudo, que o direito à moradia não se esgota na mera existência de um local físico de abrigo. Nesse sentido, de acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), há ao menos sete características que devem ser observadas para que a moradia seja considerada adequada. São elas:

Segurança da posse: 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.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**, c2021.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.²

Apesar do amplo arcabouço internacional direcionado à temática, o direito à moradia adequada passa ao largo de ser efetivado. De acordo com a ONU mais de 1,8 bilhão de pessoas ao redor do mundo carecem de moradias adequadas, ao passo que o número de pessoas que vivem em ocupações informais já ultrapassa 1 bilhão. Ademais, estima-se que 15 milhões de pessoas são despejadas anualmente, enquanto a população de pessoas em situação de rua já atinge o montante de 150 milhões.³

No Brasil, a situação não é diferente. Dados recentemente divulgados pelo Ministério de Desenvolvimento Regional por meio do documento “Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019” apontam que, em 2019, o déficit habitacional em todo o Brasil alcançou o total de 5,8 milhões de moradias, com tendência de alta. Paralelamente, registraram-se 24,8 milhões de residências com algum tipo de inadequação, seja de ordem de infraestrutura urbana – por exemplo, falta de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de energia elétrica, de coleta de lixo etc. –, seja de ordem edilícia – como a falta de espaço de armazenamento, a ausência de banheiro, cobertura inadequada, piso inadequado etc.⁴

Tal cenário pode ser parcialmente explicado pela rápida mudança no mapa urbano brasileiro ao longo do século XX e no início do século XXI. Em 1950, a população classificada

² OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *CESCR general comment no. 4: the right to adequate Housing (art. 11 (1) of the Covenant)*, 1991, p. 3-4. *apud* BRASIL. **Direito à moradia adequada**, 2013, p. 13.

³ . ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. *Guidelines for the implementation of the right to adequate housing*, 2019.

⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**, 2021.

como urbana correspondia a apenas 36% do total da população brasileira. Em 2015, tal patamar já alcançava o total de 84,40%.⁵

De fato, o processo de êxodo rural brasileiro se intensificou especialmente entre as décadas de 1940 e 1980. Com a industrialização acelerada, cerca de 71 milhões de pessoas migraram para os centros urbanos, ensejando um crescimento abrupto da população naquelas localidades. Por outro lado, as infraestruturas, as políticas públicas e os serviços disponíveis nas cidades não acompanharam o vertiginoso aumento populacional, o que acentuou as desigualdades sociais e ocasionou o crescimento de áreas não planejadas. Nesse contexto, a autoconstrução e o assentamento em favelas revelaram-se os principais meios de acesso à moradia para as camadas populares, uma realidade verificada até os dias atuais.⁶

2. ASSISTÊNCIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: HISTÓRICO, PREVISÃO LEGAL E PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

Graças a uma intensa mobilização da sociedade civil no início dos anos 2000 aprovaram-se, em âmbito federal, três importantes marcos regulatórios atinentes à efetivação do direito à moradia adequada no Brasil: a Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (ATHIS).

Essencialmente, o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental – artigo 1º, parágrafo único. Dentre as diretrizes veiculadas no estatuto destaca-se a garantia do direito à uma cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para a presente geração quanto para as futuras – artigo 2º, I.

Por sua vez, o SNHIS tem por objetivo a implementação de políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. Tal normativa também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centraliza os recursos orçamentários do Programa Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e dos programas de Habitação de Interesse Social inseridos no SNHIS.

Nesse contexto de conquistas legislativas, a Lei nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, representou um importante avanço no reconhecimento dos diversos aspectos que envolvem a moradia adequada.

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015, 2016.

⁶ CARDOSO, F. S.; AMORE, C. S. **Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil**, 2018.

De acordo com a norma o direito à assistência técnica abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação – artigo 2º, §1º. Ainda, além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica objetiva: otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e do seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação; formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos; evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental; propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental – artigo 2º, §2º.

Para efetivar a garantia ao direito à assistência técnica, incumbe-se à União fornecer apoio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios – artigo 3º, *caput* –, de maneira que os serviços sejam custeados por recursos de fundos federais direcionados à habitação de interesse social, por recursos públicos orçamentários ou por recursos privados – artigo 6º. Paralelamente, indica-se como atribuição comum a todos os entes federativos o planejamento de ações de forma coordenada e sistêmica, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados – artigo 3º, §3º.

A lei aponta, ademais, que se enquadram no conceito de famílias de baixa renda aquelas com renda mensal de até três salários mínimos e residentes em áreas urbanas ou rurais – artigo 2º, *caput*. Outrossim, destaca que tanto a seleção das beneficiárias e beneficiários finais quanto o atendimento direto a essas pessoas devem ocorrer por meio de sistemas de atendimento implantados por órgãos colegiados municipais com composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil – artigo 3º, §4º.

Observa-se, assim, que o legislador pátrio reconheceu o fornecimento de assistência técnica urbanística como política pública consectária do direito à moradia adequada.

A despeito da relevância da Lei nº 11.888/2008 para a regulamentação e a efetivação do direito social à moradia, as políticas públicas urbanas predominantes no período posterior à sua aprovação não priorizaram a garantia dos serviços técnicos qualificados de arquitetura e engenharia. Prevaleram, em contrapartida, incentivos para construções em massa operadas por grandes empreiteiras, consubstanciadas, especialmente, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).⁷

De fato, ao ser instituído, o PMCMV rapidamente passou a concentrar praticamente todos os recursos financeiros direcionados à concretização do direito à moradia. Nos primeiros cinco anos do programa – de 2009 a 2013 –, os esforços se concentraram em atender às famílias mais pobres – faixa 1, com limite de renda de até R\$1.800,00 –, o que possibilitou a construção de 1,5 milhões de moradias com subsídio governamental de até 90% do valor do imóvel.

Entretanto, nos cinco anos seguintes, restrições orçamentárias levaram o programa a se concentrar na faixa 2, cujo limite de renda era de R\$4.000,00, utilizando os recursos advindos, majoritariamente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Nesse

⁷ MAGAMI, D. T.; AMORE, C. S. **Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica**, 2021.

intervalo, registraram-se 1,6 milhões de unidades destinadas à faixa 2 e 387 mil de unidades destinadas à faixa 1. Em 2019, tamanha era a desidratação do Minha Casa Minha Vida que inexistia o registro de qualquer contratação destinada à faixa 1.

Todavia, apesar da expressiva quantidade de novas unidades habitacionais entregues desde a sua implementação, o PMCMV ensejou, em muitos casos, a construção de empreendimentos em áreas remotas e sem o desenvolvimento urbano adequado, expulsando os mais pobres de áreas valorizadas e favorecendo os interesses imobiliários.

Objetivando reestruturar o PMCMV, o governo federal instituiu, por meio da Medida Provisória nº 966/2020 – posteriormente convertida na Lei nº 14.118/2021 –, o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA). Embora o objeto deste artigo não resida na análise dos possíveis avanços e retrocessos advindos do PCVA, considera-se importante ressaltar que tal programa prevê expressamente a assistência técnica para a construção ou a melhoria de moradias – artigo 8º, IX. Trata-se, assim, de um dispositivo que, caso efetivamente concretizado, pode representar um importante avanço na política pública habitacional brasileira.

3. RETRATO DA ATHIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Em vista da expressa previsão de apoio financeiro da União para a execução dos serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica, previstos pela Lei nº 11.888/2008, bem como da menção ao instituto na lei que institui o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), a DPU iniciou um processo de levantamento de dados relacionados à ATHIS em municípios brasileiros com sedes da DPU.

O objetivo da pesquisa era a verificação dos municípios que implementaram a ATHIS – seja atualmente, seja no passado – e a identificação das razões em caso da ATHIS não ter sido implementada. Para tanto, foram encaminhados ofícios com alguns questionamentos:

- Informe se o município oferece diretamente ou por meio de parceria ou convênio serviço de assistência técnica de edificação, ampliação e reforma à população economicamente vulnerável;
- Em havendo política pública de assistência técnica, na esteira do que preconiza a Lei nº 11.888/2008, qual a dotação orçamentária para a realização do projeto e o percentual repassado pela União? Quantas famílias foram beneficiadas e qual era a sua localidade nos últimos dois anos? Qual o procedimento para se inscrever no programa e a forma de seleção?;
- Solicitamos que esclareça, ainda, se, caso não esteja sendo ofertado o citado serviço, se alguma vez já o foi e em qual período;
- Em caso de não ter implementado o serviço de assistência técnica à Moradia de Interesse Social, que condicionantes e objeções o município verifica para a sua não implementação?

Os ofícios enviados foram respondidos pelos municípios entre maio e agosto de 2021.

Municípios como Foz do Iguaçu (PR), Joinville (SC), Uruguaiana (RS), Arapiraca (AL), João Pessoa (PB), Campina Grande (PB), Maceió (AL) e Santarém (PA) informaram não oferecer serviço de assistência técnica.

Em sua resposta o município de Joinville afirmou que a Lei nº 11.888/08 seria uma norma de eficácia contida e, em não havendo lei municipal regulatória, não seria possível aplicar a ATHIS.

No mesmo sentido, o município de São Paulo (SP) apontou como entrave para aplicação de tal lei a ausência de regulamentação na esfera municipal, apesar da menção da assistência técnica no Plano Diretor Estratégico – Lei nº 16.050/2014 –, em seu artigo 171º, no Código de Obras Edificações – Lei nº 16.642/2017 –, na Lei Municipal nº 16.587, de 12 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a autogestão na elaboração de projeto e construção de moradia, e no Decreto nº 56.550/2015, que dispõe sobre as formas de fomento às associações e cooperativas habitacionais de interesse social.

O município pontuou, ainda, a tramitação, em sua Câmara de Vereadores, dos Projetos de Lei nº 619/2016 e nº 171/21, destacando que sua Secretaria de Habitação entende como necessária a aprovação do primeiro projeto para o cumprimento das condicionantes necessárias à implementação da Lei nº 11.888/08, tais como: a destinação de recursos para tal atividade; a estruturação do corpo técnico para a prestação do serviço na estrutura da administração; a responsabilidade técnica diante da dificuldade de determinar as condições estruturais pré-existentes; flexibilizações na legislação urbanística que possibilitem a regularização edilícia das habitações precárias, considerando suas especificidades.

Assim, o Departamento de Planejamento Habitacional de São Paulo afirmou que não há registros acerca do fornecimento de serviços de assistência técnica nos termos da Lei nº 11.888/2008. Destacou, ainda, desconhecer a existência de repasses da União destinados a esse fim. Pontuou, por fim, um acordo de cooperação firmado entre a Caixa Econômica Federal e a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB), que disponibilizou orientação gratuita às assessorias técnicas para o aperfeiçoamento de projetos habitacionais no âmbito do PMCMV Entidades.

Alguns dos municípios consultados atribuíram e justificaram a não implantação da ATHIS à ausência de dotação orçamentária e de repasses financeiros.

Nessa senda, a Secretaria Municipal de Arapiraca informou que há um planejamento de implantação de serviços de assistência técnica e moradia, porém o entrave é financeiro. Na mesma linha, o município de Santos (SP) informou a existência de uma norma reguladora, porém apontou que não há dotação orçamentária. Os municípios de Santarém (PA) e João Pessoa (PB), por sua vez, pontuaram que aderiram ao Programa Casa Verde e Amarela e estão aguardando a disponibilização de verbas pelo programa.

Houve, ainda, municipalidades que indicaram projetos que disponibilizam plantas populares para a construção ou a ampliação residencial e/ou projetos de regularização fundiária e aderem aos programas federais. Essas são medidas que atendem à previsão de assistência técnica concebida na Lei nº 11.888/08.

Nesse sentido, o município de São José dos Campos (SP) informou que o seu Código de Obras – Lei nº 267, artigos 115, 116, 117, 118 e 119 – prevê a concessão de plantas populares para a construção, a ampliação e a regularização de unidades habitacionais destinadas às famílias com renda de até seis salários mínimos. Informou-se que a União repassou valores oriundos do FNHIS para o programa em 2012.

Outrossim, o município de Guarujá (SP) apontou a adesão ao Programa Cartão Reforma, criado em 2017 pela Lei nº 13.439 e revogado pela Lei nº 14.118/21, como única iniciativa para a implantação da assistência técnica. Destacou que, durante a vigência da Lei nº 13.439/17, o programa abrangeu três áreas passíveis de regularização fundiária.

Por seu turno, o município de Mogi das Cruzes (SP) informou ter editado, em momento anterior à Lei nº 11.888/08, a Lei Municipal nº 1.839/69, que prevê o fornecimento de planta e de administração para a construção da casa própria, bem como a Lei Municipal nº 1.952/70, que estabelece que o Poder Executivo Municipal deve fornecer, de maneira inteiramente gratuita, projetos, assistência e responsabilidade técnicas para a construção de casas populares.

Já o município de Montes Claros (MG) informou prever, em seu Código Municipal de Obras – Lei nº 3.302/02, artigo 145 –, o fornecimento de plantas populares à população e a disponibilização de seis modelos de projetos. A abertura do processo pelo interessado depende do pagamento do emolumento, no valor de R\$51,88, bem como da comprovação da posse do terreno, que deverá estar vago.

Em acréscimo, o município de Feira de Santana (BA) informou estar em fase final de elaboração do edital para a contratação de um profissional qualificado para implementar o projeto de regularização fundiária, que visa regularizar e fornecer o título definitivo a mais de 500 famílias carentes ocupantes de imóveis irregulares.

Refutando as justificativas apontadas, vale citar a Ação Cível Pública nº 0308118-612.2018.8.24.0018, ajuizada no Município de Chapecó (SC) pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina. Em tal ocasião, o juízo reconheceu a autoaplicabilidade da Lei nº 11.888/08, afastando, assim, os argumentos de ausência de dotação orçamentária, insuficiência de profissionais técnicos e inexistência de regulamentação local da lei federal:

É que, por ser a Lei n. 11888/08 autoaplicável, não há necessidade de impor ao réu as obrigações de encaminhar projeto de lei regulamentar e de reservar orçamento para implementação do direito ao auxílio técnico. Conforme já destacado na decisão do evento 17, a cujos fundamentos me reporto, o Plano Diretor excepciona expressamente a necessidade de legislação local no que atine aos instrumentos jurídicos já previstos em legislação federal, nada impedindo que, por iniciativa própria, o Município encaminhe projeto de lei regulamentar e, posteriormente, providencie as necessárias emendas orçamentárias.⁸

⁸ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação Civil Pública nº 0308118-62.2018.8.24.0018/SC, 2020. Consultar em: <https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta1g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=03081186220188240018&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=5fb871b04df3b18f0b3f75be389bb17f>.

O precedente citado abre caminho para que se leve ao Poder Judiciário questionamentos relativos à ausência de políticas públicas voltadas à efetivação da ATHIS. Por outro lado, foram registradas experiências positivas de implementação ou de expectativa de implementação da ATHIS.

Nesse sentido, o município de Sorocaba (SP) informou ter editado a Lei Municipal nº 12.125/19, que instituiu o Programa Municipal de Assistência Técnica à Habitação de Interesse Social, e estar, atualmente, efetuando estudos para uma futura parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), visando à captação de recursos para a implementação da ATHIS.

Na mesma linha, o município de Belo Horizonte (MG) destacou a existência da Lei nº 8.758/04, que, regulamentada pelo Decreto nº 11.709/04, instituiu o Serviço de Arquitetura e Engenharia Públicas (SAEP). O município também pontuou que, desde o início da vigência da lei, as diversas ações que foram implementadas levaram ao fornecimento de laudos de estabilidade e execução em mais de 1.300 atendimentos.

Além do SAEP, o município pontuou o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR), executado no âmbito da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte e que oferta, há alguns anos, assistência técnica gratuita em ações vinculadas à prevenção ou à mitigação do risco geológico. Ressaltou, por fim, que a execução do serviço de assessoria e assistência técnica no âmbito do município sempre se deu com recursos próprios, não tendo havido aporte de recursos federais para tal finalidade.

Por sua vez, o município de Juiz de Fora (MG) informou que o seu órgão de Planejamento Urbano, o SEPUR, juntamente com a Secretaria de Governo/Defesa Civil e a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), elaborou um Projeto de Lei, recentemente encaminhado à Câmara Municipal por meio da Mensagem nº 4446, que prevê a elaboração de projetos de construção e/ou ampliação da edificação, o acompanhamento técnico da execução da obra para a construção da habitação, a reforma e/ou ampliação da edificação, a regularização das edificações já existentes e a regularização fundiária para famílias de baixa renda. O município destacou, ainda, que a proposta considera famílias de baixa renda aquelas com renda familiar de até cinco salários mínimos.

No nordeste do Brasil, a Prefeitura de Caruaru (PE) noticiou que, em 2019, firmou um convênio de cooperação técnica de prazo determinado com o Conselho Municipal de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU-PE). A partir de tal cooperação, escolheram-se 40 unidades residenciais, situadas na Avenida Bélgica, no Monte Bom Jesus, para receberem projetos arquitetônicos de melhorias na comunidade. Verificou-se, ainda, existir no município a dotação orçamentária prevista para a realização de ATHIS na municipalidade.

Por fim, o município de Milagres (BA) informou ter sancionado recentemente a Lei nº 573/2021, que estabelece o oferecimento aos moradores em situação de vulnerabilidade a reforma de suas casas ou a construção de novas habitações, de acordo com os parâmetros dos imóveis populares.

4. APORTE FINANCEIRO DO GOVERNO FEDERAL

Conforme já mencionado, a construção das cidades brasileiras tem sido marcada pela segregação socioespacial, que expulsa os economicamente vulneráveis dos centros em que são ofertados serviços e empregos – normalmente territórios das classes média e alta – e os confina em áreas sem infraestrutura ou equipamentos públicos, aumentando, dessa forma, o já grave problema ambiental.

Nesse contexto, o que resta aos excluídos é a ocupação de espaços informais, à margem do direito urbanístico e da legalidade possessória. Em tais situações, são corriqueiras as degradações ao meio ambiente, que ocasionam o espraiamento das cidades e a criação de espaços que passam ao largo da atuação estatal, permitindo, assim, que a ordem seja implementada pelo crime organizado.

Por outro lado, é de se dizer que o PMCMV, o maior programa habitacional brasileiro, não foi suficiente para efetivar o direito à moradia,⁹ sendo o déficit habitacional atual superior ao aferido no início do programa. Ademais, muitos dos empreendimentos do programa serviram para espraiar cidades, gerando áreas monofuncionais de moradias homogêneas¹⁰ e aumentando ainda mais a desigualdade e a mercantilização da habitação.¹¹

A despeito do atual cenário de restrições orçamentárias em diversas políticas públicas brasileiras, andou bem o Programa Casa Verde e Amarela, substituto do Programa Minha Casa Minha Vida, ao destacar a possibilidade de aporte financeiro à assistência técnica.

De fato, uma inovação na fonte de recursos trazida pelo PCVA foi a possibilidade de o cotista do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) reverter os recursos correspondentes à sua cota, por meio de doação, para a implementação de políticas públicas habitacionais.

Nessa linha, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social aprovou, por meio da Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (PRFMH), cuja fonte de recursos, além das doações previstas, é composta de aporte da União.

De acordo com a Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020, que regulamenta a Resolução CCFDS nº 225/20, o programa se destina a cobrir as despesas e os custos da implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, inclusive despesas cartorárias não isentas de gratuidade, taxas administrativas e despesas com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional:

⁹ MARTINS, R. M.; LIMA, C. M. **“Por que o Programa Minha Casa Minha vida não resolveu o déficit habitacional?”**: reflexões sobre a questão da habitação no Brasil, 2018.

¹⁰ LIMA, R. F.; RIBEIRO, E. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento sustentável das cidades**, 2019.

¹¹ CUNHA, C. O. G. M.; GUIMARÃES, A. G. A. **A mercantilização da moradia e o Programa Minha Casa, Minha Vida**: das relações entre estado e agentes privados à segregação socioespacial, 2019.

5. Fontes de Recursos

5.1. O Programa será custeado por recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), conforme segue:

- a) gerados pela cessão gratuita dos recursos referentes às cotas detidas por cotistas;
- b) aportes da União por intermédio de ação orçamentária própria destinada a transferir recursos ao FDS, incluindo acréscimos de iniciativa do Congresso Nacional, nos termos da Lei nº 14.118, de 2021;
- c) outros que lhe vierem a ser atribuídos.

5.2. Poderá ser utilizada contrapartida de entes públicos, privados ou de beneficiários, na forma que vier a ser regulamentada pelo Agente Operador, considerando as seguintes diretrizes:

- a) a contrapartida deverá sempre estar relacionada ao aumento das metas, sob forma de ampliação do núcleo urbano a ser regularizado ou da quantidade de obras de melhorias habitacionais a serem realizadas;
- b) a contrapartida financeira, quando houver, será integralizada na forma definida em regulamento do Agente Operador.

5.3. Os recursos da União destinados ao Programa, que ingressarem no FDS, serão vinculados e segregados em contas específicas e remunerados à 100% (cem por cento) da variação da Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).¹²

Destaca-se que a expectativa do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) era de, já em 2020, obter da iniciativa privada, via FDS, doações na ordem de 500 milhões destinadas à regularização fundiária e melhoria habitacional.¹³ Contudo, o próprio MDR prevê que apenas 20 mil imóveis no país serão atendidos por contratos de melhoria habitacional até o final de 2021,¹⁴ montante correspondente a 0,08% das moradias brasileiras que apresentam algum tipo de inadequação.

No mais, há previsão de recursos centralizados no FNHIS (Lei n.º 11.124/05) para a assistência técnica gratuita nas áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas em cada exercício financeiro. Segundo o artigo 11 da Lei nº 11.124/05:

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

[...]

§ 3º Na forma definida pelo Conselho Gestor, será assegurado que os programas de habitação de interesse social beneficiados com recursos do FNHIS envolvam a assistência técnica gratuita nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, respeitadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNHIS fixadas

¹² PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIA HABITACIONAL. **Manual de instruções**, 2021, p. 2-3.

¹³ VERDÉLIO, A. Governo lança Programa Casa Verde e Amarela, 2020.

¹⁴ PROGRAMA de regularização fundiária e melhoria habitacional: inscrições abertas, c2021.

em cada exercício financeiro para a finalidade a que se refere este parágrafo.¹⁵

Oportuno mencionar ainda que, em 2020, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) firmaram um Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional visando apoiar a implantação de serviços de assistência técnica. Ainda, desde 2016, o CAU/BR vem destinando ao menos 2% de sua arrecadação anual para o financiamento de iniciativas em tal sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em meio ao cenário de precariedade habitacional brasileiro, em que ao menos 24,8 milhões de residências apresentam algum tipo de inadequação – seja de ordem de infraestrutura urbana, seja de ordem edilícia –, a implementação da ATHIS é essencial para que o direito à moradia adequada seja garantido.

Para dimensionar o possível público-alvo da ATHIS, aponta-se que o número de inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) alcançou, em 2020, o total de 73,4 milhões de brasileiras e brasileiros,¹⁶ integrantes de famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou com renda familiar total de até três salários mínimos – artigo 4º, II, “a” e “b” do Decreto nº 6.135/2007.

Destaca-se que a precariedade habitacional no Brasil foi ainda mais acentuada pela emergência sanitária causada pela pandemia da covid-19, que evidenciou a estreita intersecção entre os direitos fundamentais à saúde e à moradia. Para além do visível aumento da população em situação de rua, milhões de brasileiras e brasileiros não puderam adotar medidas básicas de prevenção ao vírus por habitarem em moradias inadequadas, bem como não puderam realizar o isolamento físico e adotar boas práticas de higiene em tais localidades.

Entretanto, a pesquisa conduzida pelo Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários da DPU demonstrou que, dentre os municípios consultados, poucos são os que implementaram a assistência técnica de habitação em interesse social desde a sua instituição legal, em 2008. As justificativas utilizadas para a não efetivação do instituto perpassam pela ausência de legislação municipal, por dificuldades com questões orçamentárias ou, ainda, pelo entendimento errôneo de que o fornecimento de projetos de casas populares e regularização fundiária cumpriria os objetivos da Lei nº 11.888/08.

Em vista disso, mostra-se essencial que os municípios brasileiros conheçam o significado e o alcance da ATHIS e compreendam a importância do instituto na efetivação do direito à moradia adequada para, assim, atuarem na sua efetivação. Destaca-se que, em geral, os exemplos exitosos verificados se desenvolveram a partir de parcerias com conselhos de arquitetura e urbanismo, universidades e/ou outras entidades.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, 2005, p. 1.

¹⁶ CERCA de 51,4 milhões de cidadãos foram cadastrados no CadÚnico, 2020.

Recorda-se, ainda, a existência de um precedente judicial, no sentido de que a Lei nº 11.888/08 é autoaplicável. Assim, a ausência de políticas públicas municipais destinadas à assistência técnica revelam uma verdadeira omissão inconstitucional. Por outro lado, incumbe à União a responsabilidade de efetuar os repasses devidos para a implementação das ATHIS em âmbito municipal, conforme expresso na lei que a instituiu, bem como em outras específicas.

É inquestionável, portanto, a relevância da assistência técnica enquanto política pública para a conformação do imóvel às necessidades de seus moradores. Trata-se de um meio de promoção de ambientes seguros, higiênicos e saudáveis que contribuem diretamente para a qualidade de vida da população hipossuficiente. Por conseguinte, é dever da União e dos municípios, cada qual de acordo com as suas respectivas competências e atribuições, atuar para a concretização de tal direito.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Guidelines for the implementation of the right to adequate housing. **Office of the High Commissioner**, Geneva, 26 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Seção 1, p. 8793.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2007. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instrução normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2020. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 nov. 2021a. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2021b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Resolução nº 225, de 17 de dezembro de 2020. Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2020. Seção 1, p. 19.

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.

CARDOSO, F. S.; AMORE, C. S. Assessoria e assistência técnica para habitação de interesse Social no Brasil. *In*: Coloquio Internacional de Geocrítica, 15., 2018, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universidade de Barcelona, 2018. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CardosoAmore.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021..

CERCA de 51,4 milhões de cidadãos foram cadastrados no CadÚnico. **Governo Federal**, Brasília, DF, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/51-4-milhoes-de-cidadaos-foram-cadastrados-no-cadunico>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

CUNHA, C. O. G. M.; GUIMARÃES, A. G. A. A mercantilização da moradia e o Programa Minha Casa, Minha Vida: das relações entre estado e agentes privados à segregação socioespacial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, Santa Maria, v. 14, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/31760>>. Acesso em: 15 out. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ação Civil Pública nº 0308118-62.2018.8.24.0018/SC. **7º Defensoria Pública de Chapecó**, Chapecó, 21 set. 2020. Disponível em: <<http://defensoria.sc.def.br/wp-content/uploads/2020/08/ACP-Constru%C3%A7%C3%A3o-de-habita%C3%A7%C3%A3o-ATHIS-0308118-62.2018.8.24.0018.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioMetodologiadoDeficitHabitacionaledaInadequacaodeDomiciliosnoBrasil20162019v1.0.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

LIMA, R. F.; RIBEIRO, E. L. O Programa Minha Casa Minha Vida no desenvolvimento sustentável das cidades. *In*: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, 2019. p. 1-25.

MAGAMI, D. T.; AMORE, C. S. Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 18 jan. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Lacunas-e-brechas-direito-%C3%A0-moradia-e-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

MARTINS, R. M.; LIMA, C. M. “Por que o Programa Minha Casa Minha vida não resolveu o déficit habitacional?”: reflexões sobre a questão da habitação no Brasil. *In*: Encontro Nacional de Pesquisadores de Serviço Social, 16., 2018, Vitória. **Anais...** Vitória: ENPESS, 2018. p. 1-19.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. **Unicef**, Brasília, DF, c2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Decreto nº 56.550, de 27 de outubro de 2015. Dispõe sobre as formas de fomento às associações e cooperativas habitacionais de interesse social por intermédio da concessão de subsídio necessário à contratação de equipe técnica e/ou de estudos, projetos e serviços técnicos. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, Gabinete do prefeito, São Paulo, 28 out. 2015. Seção 1, p. 1.

PROGRAMA de regularização fundiária e melhoria habitacional: inscrições abertas. **Governo Federal**, Brasília, DF, c2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIA HABITACIONAL. **Manual de instruções**. Brasília, DF: Programa de regularização fundiária e melhoria habitacional, 2021.

VERDÉLIO, A. Governo lança Programa Casa Verde e Amarela. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-08/governo-lanca-programa-casa-verde-e-amarela>>. Acesso em: 29 ago. 2021.