



## NOTA TÉCNICA Nº 02/2019

**Assunto:** Artigos 1.º e 5.º da Portaria SEHAB nº 68 de 2019, que revogam o inciso V do art. 2º da Portaria SEHAB nº 131 de 2015, e excluem a hipótese de atendimento habitacional provisório na modalidade auxílio-aluguel às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por seu Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo; no cumprimento das suas atribuições legais, especialmente as previstas no artigo 134 da CF; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da L.C. 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da L.C. Estadual nº 988/2006, vêm apresentar **NOTA TÉCNICA** sobre a Portaria nº 68 de 10 de junho de 2019, do Gabinete do Secretário de Habitação do Município de São Paulo, especialmente em relação à revogação do inciso V e o § 3º do artigo 2º, ambos da Portaria nº 131/SEHAB/2015, que previam o atendimento habitacional provisório às pessoas vulneráveis com vistas à proteção, promoção e efetivação do direito à moradia

### QUADRO SINÓTICO

1. Objeto da Nota Técnica
2. Aspecto material: a proteção habitacional da vulnerabilidade social
  - 2.1. Do direito fundamental à moradia e os deveres de proteção do Estado
  - 2.2. Da proteção constitucional das vulnerabilidades
  - 2.3. A proteção habitacional das vulnerabilidades sociais à luz do Plano Direito Estratégico (PDE) da Cidade de São Paulo
3. Aspecto formal: do controle de legalidade do ato administrativo regulamentar e do retrocesso social



- 3.1. Do controle de legalidade do ato administrativo regulamentar
- 3.2. Das consequências da revogação do atendimento habitacional provisório aos grupos em situação de extrema vulnerabilidade (retrocesso social)
  - 3.2.1. Crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional
  - 3.2.2. Pessoas idosas e pessoas com deficiência
  - 3.2.3. Mulheres em situação de violência doméstica ou familiar
4. Da vinculação do programa de atendimento habitacional provisório à população em situação de vulnerabilidade social à Secretaria Municipal de Habitação e da existência de previsão orçamentária própria
5. Da conclusão

## **1. OBJETO DA NOTA TÉCNICA**

A Portaria nº 68 de 10 de junho de 2019, do Gabinete do Secretário de Habitação do Município de São Paulo, editada com fundamento na Lei Municipal nº 16.974 de 23 de agosto de 2018<sup>1</sup> (que *dispõe sobre a organização da Administração Pública Municipal Direta, a criação, alteração de denominação e extinção dos órgãos que especifica, bem como a criação e alteração de cargos de provimento em comissão e de funções de confiança*) e no Decreto nº 57.915 de 5 de outubro de 2017<sup>2</sup> (que *dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica*), altera a Portaria nº 131/SEHAB/2015, que, de seu turno, estabelece alternativas de atendimento

---

<sup>1</sup> Art. 22. A Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB tem por finalidade elaborar, gerir e implementar a política municipal de habitação de interesse social, de forma transparente, considerando os instrumentos e instâncias de participação social e em coordenação com outros órgãos e entidades públicas, agentes privados e organizações do terceiro setor, bem como elaborar e gerir o sistema municipal de informações habitacionais e executar atividades compatíveis e correlatas com sua área de atuação.

<sup>2</sup> Art. 2º São finalidades da Secretaria Municipal de Habitação: III - promover a compatibilização da política municipal de habitação de interesse social ao processo de formulação de políticas e planos municipais, metropolitanos, estaduais e federais correlatos à política habitacional;



habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção.

No que é pertinente a esta Nota Técnica, que se reduz à questão do atendimento habitacional provisório por meio do auxílio aluguel às situações de extrema vulnerabilidade, insta sublinhar os efeitos dos artigos 1.º e 5.º da Portaria SEHAB n.º 68/2.019.

O artigo 1.º da Portaria SEHAB n.º 68/2.019 revoga o inciso V e o § 3º do artigo 2º, ambos da Portaria n.º 131/SEHAB/2015.

A Portaria n.º 131, de 09 de julho de 2015, do Gabinete do Secretário de Habitação, como salientado, estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. No seu artigo 2ª a normativa parcialmente revogada dispõe sobre *“as situações que ensejam a concessão do atendimento habitacional provisório”*. Dentre as hipóteses previstas em sua redação original, dispunha o inciso V que *‘casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia’* ensejam o atendimento habitacional provisório. Outrossim, o §3º do referido artigo previa que *‘considera-se em situação de extrema vulnerabilidade, para os fins da presente Portaria, a famílias com insuficiência de renda para cobrir as despesas com moradia, que se enquadre nos limites de renda previstos no artigo 8º e que se encontre em alguma das seguintes situações: a) família com titulares idosos ou com idosos na composição familiar, com renda insuficiente ou sem condições de trabalho, observado os demais critérios previstos nesta Portaria; b) família com pessoas portadoras de deficiência ou com doenças crônicas graves; c) família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica; d) família com menor(es) em situação de desacolhimento’*.

A referida Portaria previa que, uma vez enquadrada na hipótese descrita no inciso V do art.2º, a família teria direito à modalidade de atendimento habitacional provisório consistente no auxílio aluguel. Trata-se da principal modalidade de atendimento habitacional provisório, vez que mais benéfica, entre as três indicadas no



art. 3º da Portaria, que consiste no benefício de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais, que pode ser temporário ou continuado, concedido a cada família, e que se destina ao complemento da renda familiar para o pagamento de aluguel para acessar a moradia.

Nesse mesmo diapasão, o art. 5º da Portaria SEHAB n.º 68/2.019, veda nova concessão ou prorrogação de atendimento habitacional provisório aos atuais beneficiários enquadrados na hipótese revogada (situação de extrema vulnerabilidade), que serão mantidos no programa, destarte, pelo prazo autorizado no ato de concessão.

**Em síntese**, a Portaria n.º 68 de 10 de junho de 2019, do Gabinete do Secretário de Habitação do Município de São Paulo, ao revogar o inciso V e o § 3º do artigo 2º, ambos da Portaria n.º 131/SEHAB/2015, e limitar o atendimento dos usuários já incluídos no programa, nos termos da hipótese revogada, exclui, da política de atendimento habitacional provisória, a proteção à vulnerabilidade social. Isso porque esse grupo populacional não é destinatário de nenhuma das outras duas modalidades de atendimento habitacional provisório previstas na Portaria, quais sejam, a verba de apoio habitacional e a verba de auxílio mudança (previstas no art. 3º, incisos II e III, da Portaria n.º 131/SEHAB/2015). Essa exclusão reclama uma investigação, quanto à legalidade e constitucionalidade, em duas ordens: **(-a.) material (item 2 desta Nota Técnica); (-b.) formal (item 3 desta Nota Técnica).** Reclama ainda uma **(-c.) análise** sob a perspectiva do plano de atuação e da previsão orçamentária da Secretaria Municipal de Habitação **(item 4 desta Nota Técnica).**

## **2. ASPECTO MATERIAL: A PROTEÇÃO HABITACIONAL DA VULNERABILIDADE SOCIAL**

### **2.1. Do direito fundamental à moradia e os deveres de proteção do Estado**

Como cediço, a moradia está prevista como direito fundamental e social na cabeça do artigo 6º da Constituição da República de 1.988. A despeito disso, outras normativas contribuem para a construção do espectro significativo do referido direito. Nesse sentido, **LETÍCIA MARQUES OSÓRIO**<sup>1</sup>, após cuidadosa análise do direito à moradia



como direito humano, a partir da leitura dos tratados internacionais de direitos humanos e do Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais da ONU<sup>ii</sup>, que se dedica à compreender o direito à moradia adequada, previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11, 1), apresenta elementos para a sua significação – integrado ao bloco de constitucionalidade, seja pela cláusula de abertura material prevista no art. 5.º, § 2.º, seja pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, que rege o Brasil em suas relações internacionais, conforme art. 4.º, inc. I: “ O direito à moradia é um direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade. Sua natureza e característica dependem de fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e outros, ***mas certos elementos devem ser tomados em conta em qualquer circunstância e em todas as situações, a fim de se cumprir a exigência da ‘adequação’***: segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural” (grifei). O direito à moradia, com efeito, está vinculado a um círculo qualificativo, ou seja, a adequação. Nem todo assentamento humano é adequado. Há elementos adjetivos que devem ser considerados, como a segurança jurídica da posse (cujo reverso é identificado como uma grave violação de direitos humanos: são os despejos forçados), os custos, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e a adequação social. Nem todos vivem em uma situação adequada de moradia. Alguns, como os grupos extremamente vulneráveis, sequer dispõem de uma moradia qualquer, ainda que inadequada e precária.

Desde o preâmbulo, a Assembleia Nacional reconheceu partir, na sua atividade constituinte, de uma realidade social indesejada. Nesse sentido, instituiu um Estado Democrático de Direito vocacionado a assegurar “*o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade [em seus diversos prismas, saliente-se] e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a solução parcial das controvérsias*”. Vislumbra-se, às claras, o perfil social do Estado inaugurado pela Constituição de 1988, diante dos valores que a

inspiram, tais como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (Constituição da República, artigo 3.º, incisos II, III e IV), bem como a soberania popular. Íntimo ao axioma-maior da dignidade da pessoa humana, o direito fundamental à moradia revela-se, em nossa ordem constitucional, como um elemento consensuado da noção de mínimo existencial e valor importante de todo o sistema jurídico.

Além da dimensão subjetiva, o direito à moradia revela uma faceta objetiva. Por este prisma, constitui um valor identitário da ordem constitucional brasileira – nesse tocante, não se pode olvidar a participação de movimentos, entidades, instituições e personalidades pela reforma urbana e a influências da emenda popular na construção do capítulo da Constituição da República destinada à política urbana (arts. 182 e 183). A despeito da inscrição tardia do direito à moradia no artigo 6.º da carta Maior, não se pode negar a integração deste direito no espírito e no corpo constitucional. Ainda nesta perspectiva (objetiva), o direito à moradia apresenta uma eficácia irradiante, *“que tem relevância jurídica especial a todo o ordenamento até mesmo no que toca a inconstitucionalidade dos dispositivos que contrariam os Direitos Fundamentais, e que geram nulidade das normas decorrentes deste desrespeito, também imprimem a necessidade de interpretação conforme os Direitos Fundamentais”*<sup>iii</sup>, fornecendo *“impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, implicando uma interpretação conforme aos direitos fundamentais de todo o ordenamento jurídico”*<sup>iv</sup>. Além disso, do direito à moradia deflui deveres de proteção ao Estado, por força dos quais *“os órgãos estatais incumbe assegurar níveis eficientes de proteção para os diversos bens fundamentais, o que implica não apenas a vedação de omissões, mas também a proibição de uma proteção manifestamente insuficiente, tudo sujeito a controle por parte dos órgãos estatais, inclusive por parte do Poder Judiciário”*<sup>v</sup>. Nesse último aspecto, em outros termos, o Estado tem obrigação de agir para a proteção, promoção e desenvolvimento do direito à moradia dos seus cidadãos, com especial destaque aqueles que apresentam especial condição de vulnerabilidade (como melhor especificado no próximo título).

No que tange à promoção do direito à moradia, a Constituição da República de 1988, atribui à União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos (**art. 21, XX**); bem como, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (competência comum), a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (**art. 23, IX**). Estas disposições constitucionais, com efeito, atribuem um dever de agir aos entes federativos, nos seus respectivos âmbitos, de promoção da moradia, seja pela construção, seja pela qualificação das edificações existentes, em atendimento aos diversos grupos populacionais. Evidencia-se, ao revés disso, no que tange à implementação do direito à moradia no Brasil, a consolidação de um verdadeiro estado inconstitucional de coisas, notadamente quando se analisa esse quadro pela ótica dos despejos forçados realizados, em ofensa a uma gama de direitos fundamentais (como a vida e a integridade física e psíquica), em razão da ausência de políticas públicas de atendimento habitacional.

**Certamente, a Constituição da República, diante do seu perfil social (dirigida pelos objetivos republicanos eleitos), conduz o Estado à adoção de políticas públicas prioritárias e inclusivas, de atendimento à população excluída do mercado formal-imobiliário, que não apresentam capacidade de endividamento para a adesão a programas de financiamento. Dentre essas pessoas, há pessoas hipervulneráveis, seja pela gravidade da situação financeira que ostentam (pessoas de renda-zero ou miseráveis), seja pela influência de outros fatores de vulneração (infância ou juventude, gênero, deficiência ou idade).**

## **2.2. Da proteção constitucional das vulnerabilidades**

É possível a identificação de situações de vulnerabilidade urbana concernentes à *“desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos da cidadania”*<sup>vi</sup>. A



vulnerabilidade apresenta, pois, uma estrutura bastante complexa, notadamente se tomada a interdependência dos direitos fundamentais dos vulneráveis que são ofendidos e, por vezes, aniquilados, no quadro dos diversos processos e fenômenos que ocorrem no contexto urbano, inter-relacionados com outras ordens de opressão e violência, no mais das vezes relacionadas à classe (pobreza e miséria), especial condição de desenvolvimento (crianças, adolescentes e jovens), gênero e identidade de gênero (mulheres e pessoas LGBTQIA+), raça, deficiência ou idade.

No que tange ao atendimento habitacional, pode-se afirmar que todos têm direito à moradia, previsto no artigo 6.º da Constituição da República de 1988. Independentemente dos predicados extrínsecos, todos somos pessoas humanas e alcançamos, por apenas possuir humanidade, direitos humanos e fundamentais, que visam preservar e promover a dignidade humana – esse é um dos significados da universalidade. Sem embargo disso, como defende Flavia Piovesan, *“torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata”,* pois *“faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades”*<sup>vii</sup>. Isto é: o Estado deve desenhar suas políticas habitacionais (nessa categoria englobadas as políticas de atendimento emergencial, provisório e definitivo), de acordo com os diversos grupos populacionais e levar em conta as múltiplas relações de opressão e violência, assim como vulnerabilidade e hipervulnerabilidades – a Constituição da República e a legislação ordinária brasileiras, na toada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, identificaram especiais situações de vulnerabilidade e, com a finalidade de promover a igualdade, atribuíram, mediante diferenciações legítimas, a estes sujeitos especificados, conjuntos de normas especialmente correspondentes - como, por exemplo: Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288, de 20 de junho de 2010), Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8069, de 13 de julho de 1990), Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n.º 13.146, de 06 de julho de 2015), Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003), Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º



de maio de 1943) e demais legislações protetivas do trabalhador supervenientes, Lei n.º 6.815/1990 (que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil), Lei n.º 9455/1997 (que define o crime de tortura), além do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Com efeito, a proteção à vulnerabilidade decorre, do ponto de vista interno/nacional, do direito fundamental à igualdade, previsto na cabeça do artigo 5.º da Constituição da República de 1988. A igualdade não se basta ao seu aspecto formal, a igualdade perante a lei. O direito à igualdade também se revela no aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração. Diante deste quadro não-isonômico, está o Estado autorizado à realização de discriminações positivas a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para a busca de sua felicidade e da realização de seu projeto de vida. A igualdade ingressa em sua terceira fase (promocional), *“que caracteriza a evolução do princípio no âmbito do constitucionalismo moderno, passou a ser referida a um dever de compreensão das desigualdades sociais, econômicas, e culturais, portanto, no sentido do que se convencionou chamar de uma igualdade social ou de fato, embora também tais termos nem sempre sejam compreendidos da mesma forma”*<sup>viii</sup>.

A proteção da vulnerabilidade, **em síntese**, reclama deveres de proteção do Estado no sentido de eliminação ou mitigação dos fatores de vulneração. O desenvolvimento de uma política habitacional inclusiva, destarte, é uma atuação protetiva por excelência dos grupos em situação de extrema vulnerabilidade, uma vez que a moradia é pressuposto para o exercício dos demais direitos fundamentais e valor inerente à condição mínima de existência (mínimo existencial). Diante de todo o exposto até aqui, defende-se, como mandado de otimização, a proteção habitacional das



vulnerabilidades sociais, que, no caso do Município de São Paulo, recebeu densidade normativa na Lei Municipal n.º 16.050/2.014, que instituiu a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico na Cidade.

### **2.3A proteção habitacional das vulnerabilidades sociais à luz do Plano Diretor Estratégico (PDE) da Cidade de São Paulo**

Às pessoas ou famílias em situação de extrema vulnerabilidade deve ser garantido o atendimento habitacional prioritário e emergencial, consoante o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. A Lei Municipal nº 16.050/2014, destaca entre os objetivos e diretrizes que devem orientar a Política de Habitação Social, a priorização da população de baixa renda, a promoção do atendimento habitacional na forma de prestação de serviço social e público às famílias em condições de vulnerabilidade ou risco social, incluindo as pessoas que ocupam logradouros e praças públicas, e a adoção de cota de unidades habitacionais destinadas ao atendimento exclusivamente para setores vulneráveis da população, idosos e pessoas com deficiência – artigo 292, incisos I, XII, XVIII. Já o artigo 293 do Plano previu que dentre as ações prioritárias na Habitação estaria a revisão do Plano Municipal de Habitação vigente, com base em processos participativos, no prazo de 12 (doze) meses. A Lei ainda prevê, em seu art. 295, o Serviço de Moradia Social, assim considerada ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social. O parágrafo único do mesmo dispositivo prevê os critérios de prioridade no acesso ao serviço de moradia social: população idosa de baixa renda; população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social; a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas. Não se tem notícia acerca da implementação do



Serviço de Moradia Social pela Municipalidade de São Paulo, de modo que o auxílio-aluguel, enquanto programa de atendimento habitacional provisório, substitui minimamente o programa previsto no PDE para o atendimento das vulnerabilidades extremas.

Seja pela previsão de diretrizes (que apresentam natureza principiológica) nos incisos I, XII, XVIII do art. 292, seja pela adoção de um programa específico, qual seja, o Serviço de Moradia Social, no art. 295, o Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, considera a proteção às situações de extrema vulnerabilidade como um aspecto importante da política habitacional, a despeito do direcionamento de outras políticas, delineadas em outros instrumentos normativos, de assistência social e de acesso à renda. No entanto, a Secretaria Municipal de Habitação editou a Portaria SEHAB nº 68/2019, que excluiu a hipótese de atendimento provisório por meio de auxílio aluguel a esse grupo populacional, em nítido desrespeito à legislação supramencionada, que estabelece o dever da Municipalidade de efetivar o direito à moradia de forma prioritária à população de baixa renda e às famílias em situação de vulnerabilidade social.

### **3. ASPECTO FORMAL: DO CONTROLE DE LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO REGULAMENTAR E DO RETROCESSO SOCIAL**

No Município de São Paulo, o Decreto nº 51.653 de 22 de julho de 2010<sup>3</sup> regulamentou a forma de pagamento da verba de atendimento habitacional no âmbito do Programa 'Ações de Habitação'. A Portaria SEHAB nº 323, de 13 de agosto de 2010,

---

<sup>3</sup> Art. 1º. O Programa 'Ações de Habitação' se destina ao pagamento da verba de atendimento habitacional, cujas formas, importâncias e prestação de contas dos valores liberados serão definidos por portaria da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB.

Art. 2º. Os pagamentos da verba de que trata o artigo 1º deste decreto serão realizados pelo processo geral de aplicação, mediante crédito bancário em conta corrente, em nome do Programa 'Ações de Habitação'.

Art. 3º. O regime de adiantamento previsto nos artigos 65, 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e no artigo 2º, incisos IV e X, da Lei Municipal nº 10.513, de 11 de maio de 1988, poderá ser utilizado em casos extraordinários, justificados pela autoridade ordenadora da despesa, desde que caracterizadas a excepcionalidade, imprevisibilidade e urgência do caso específico.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

foi a primeira a estabelecer alternativas de atendimento habitacional para o Programa “Ações de Habitação”, fixando os valores limites dos auxílios e regulamentando a utilização dos recursos. Conforme o ‘inciso I’, seriam atendidas as famílias nas seguintes situações: (a) remoção em decorrência da realização de obras ou intervenções públicas; (b) remoção por determinação judicial; (c) remoção de moradores em áreas objeto de intervenção da SEHAB; (d) remoção de moradores em áreas de risco; (e) atendimento emergencial quando ocorrer desastres tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros, quando cabível o atendimento mediante crédito bancário; e (f) atendimento por determinação da Coordenadoria de Habitação Popular.

A referida portaria foi revogada em 16 de julho de 2014, pela edição da Portaria SEHAB nº 114/2014. Esta última, contudo, apresenta poucas alterações relativamente às hipóteses de atendimento habitacional, alternando a alínea ‘d’ para “remoção de moradores em áreas de risco geológico”; a alínea ‘e’, da qual foi retirada a parte “quando cabível o atendimento mediante crédito bancário” e a alínea ‘f’ para “atendimento por determinação do Secretário Municipal de Habitação”. Note-se que, no momento da edição dessa Portaria, ainda não estava em vigor o atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014), aprovado em 31 de julho de 2014.

Somente em 15 de abril de 2015, é editada nova portaria pela SEHAB, a Portaria nº 131/2015. O seu artigo 2º estabeleceu as situações que ensejam concessão do atendimento habitacional provisório da seguinte forma: (I) remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico, realizadas pelo Município ou por outro ente da Federação em parceria com o Município; (II) remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou Regularização Fundiária, sob a responsabilidade direta da SEHAB ou em parceria com outros municípios, órgãos do Estado e da União; (III) atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada, tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos,



*incêndios, contaminações químicas e outros, devidamente caracterizados pela Defesa Civil e Subprefeituras; (IV) remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco, quando definida a necessidade de desocupação preventiva pela Defesa Civil e realizada a interdição das moradias pela Subprefeitura responsável pela área; e (V) casos de extrema vulnerabilidade, devidamente caracterizada pelos órgãos técnicos do Município de São Paulo, que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia.*

Conforme exposto anteriormente, a Portaria SEHAB nº 68 de 2019 revogou o inciso V da Portaria SEHAB nº 131 de 2015 e demais dispositivos pertinentes a essa hipótese de atendimento habitacional.

Após a publicação da Portaria SEHAB nº 68 de 2019, a Secretaria Municipal de Habitação foi oficiada pela Defensoria Pública a fim de restassem respondidos os seguintes questionamentos:

*Tendo em vista a publicação da Portaria SEHAB nº 68 de 10 de junho de 2019, que revoga o inciso V e o §3º da Portaria SEHAB nº 131 de 2015, venho por meio deste requerer as seguintes informações:*

- a) Qual a fundamentação e os dados que justificaram a modificação da Portaria SEHAB nº 131 nos termos mencionados acima?*
- b) Qual é o atual número de beneficiários de auxílio aluguel deferido pela Secretaria com base na hipótese do inciso V do art. 2º da Portaria SEHAB nº 131?*
- c) Como se dará o atendimento habitacional provisório para as famílias em situação de vulnerabilidade social extrema a partir da mencionada alteração?*

Em resposta, no âmbito do SEI nº 6014.2019/0002568-2, a Coordenadoria de Trabalho Social da SEHAB aduziu que quanto à alínea 'a' caberia ao próprio Gabinete da Secretaria apresentar a resposta; já quanto às alíneas 'b' e 'c', informou que na SEHAB contabilizava 1.372 (mil, trezentos e setenta e dois) benefícios de auxílio aluguel deferidos com base no inciso V do art. 2º da Portaria 131/SEHAB/2015 e que a partir da revogação do referido dispositivo, as solicitações feitas pelos munícipes para atendimento habitacional provisório com base na extrema vulnerabilidade social tem sido respondidos negativamente pela Secretaria com os esclarecimentos sobre a revogação do inciso e sobre a inexistência de amparo legal para a concessão

administrativa desta modalidade de atendimento habitacional. Na resposta negativa ao solicitante, orientam sobre a rede socioassistencial do Município como alternativa para a família ou indivíduo.

A manifestação da Secretaria Municipal de Habitação evidentemente omite informações da Defensoria Pública e, portanto, e deixa claro que, **em contrariedade à lei, a Municipalidade está extinguindo uma política pública sem comprovar que o devido atendimento continuará a ser prestado aos usuários.** Sob o aspecto formal, a Municipalidade descumpre o seu dever de regulamentar os incisos I, XII, XVIII do art. 292, do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, dando azo a um **vazio normativo**, assim como enseja um cenário de **retrocesso social**, uma vez que grupos populacionais em situação de extrema vulnerabilidade deixarão de ter uma política que, embora não seja aquela determinada pelo PDE (Serviço de Moradia Social), respondia minimamente às demandas dessas pessoas, sem que qualquer política compensatória venha a ser implementada pelas instâncias governamentais do Município.

### **3.1 Do controle de legalidade do ato administrativo regulamentar**

O poder regulamentar, à luz da lição de **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**, insere-se “*como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo*” e pode ser definido “*como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução*”<sup>ix</sup>. Ainda consoante a lição da professora das Arcadas, “além do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações e instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do executivo. Note-se que o artigo 87, parágrafo único, inciso II, outorga a Ministros de Estado [e, por derivação, aos Secretários estaduais e municipais] competência para ‘expedir instruções para execuções das leis, decretos e regulamentos’”<sup>x</sup>.

Embora assim nomeada<sup>4</sup>, as Portarias SEHAB n.º 131/2015 e n.º 68/2019 apresentam a natureza de regulamento executivo, uma vez que dispõem sobre o modo de agir de órgão da administração pública, fixando aspectos procedimentais e estabelecendo critérios objetivos com o fim de obedecer às finalidades da lei, qual seja, a Lei Municipal n.º 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo), bem como representam verdadeira complementação ao Decreto n.º 51.653 de 22 de julho de 2010, que regulamenta o programa ‘Ações de Habitação’ da Secretaria Municipal de Habitação.

Note-se que a elaboração de regulamentação pelo Executivo visa guiar a atuação dos agentes administrativos por parâmetros uniformes a fim de evitar tratamentos desiguais como resultado da execução da mesma lei, o que representaria afronta ao princípio da igualdade insculpido no art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Com efeito, a Administração Pública não tem faculdade de editar regulamentos, mas verdadeiro dever (de proteção a direitos fundamentais, inclusive). Nesse sentido é o escólio de **SILVIO LUÍS FERREIRA DA ROCHA**:

“O Estado Democrático de Direito em sua concepção não confere poderes puros e simples a ninguém, mas os poderes acaso conferidos inserem-se num contexto de fins a serem atingidos, e por isso se apresentam como instrumentos a serem utilizados para a consecução das finalidades albergadas na legislação. Logo, o que tempos é a atribuição de competências, de um plexo de atribuições, que atuam como meios de satisfação de fins predispostos em lei. Assim, ao invés de ‘poder regulamentar’, o correto é nos referirmos a ‘competência regulamentar’ ou de editar regulamentos.

A competência regulamentar exerce-se com a edição de regulamentos. Os regulamentos são atos normativos produzidos pelo chefe do Poder Executivo. O regulamento compõe um conjunto de normas abstratas e gerais. Trata-se, em

---

<sup>4</sup> À guisa de exemplo, **Diogenes Gasparini** conceitua portaria como “a fórmula pela qual as autoridades de qualquer escalão de comando, desde que inferiores ao Chefe do Executivo, expedem orientações gerais ou especiais aos respectivos subordinados ou designam servidores para o desempenho de certas funções ou, ainda, determinam a abertura de sindicância e inquérito administrativo. Nesse sentido, confronte-se a Lei paulista n. 10.177/98 (Art. 12, II, a). Não se prestam, pois, a veicular medidas que possam alcançar ou obrigar particulares, embora muitas vezes isso aconteça” (Direito Administrativo. 12.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 90).

última análise, da atribuição de competência legislativa e específica do Poder Executivo”<sup>xi</sup>.

De suma importância também ressaltar que o exercício do dever regulamentar precisa observar o princípio constitucional da legalidade, expressamente previsto no art. 5º, II, da CF. Nesse sentido, o regulamento é dependente da lei, *‘pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor’*<sup>xii</sup>. O regulamento representa, portanto, ato normativo secundário, isto é, dependente da lei, não podendo, inclusive, ampliá-la (*ultra legem*) ou restringi-la (*citra legem*) no seu múnus regulamentar. Ademais, é inegável que o processo de elaboração das leis em comparação àquele do qual resultam os regulamentos oferece mais garantias aos administrados. Enquanto o processo legislativo envolve debates na Câmara parlamentar, em que existe representatividade e pluralidade decorrentes da escolha por voto popular dos seus integrantes e em que existe espaço para manifestação e discussão com a sociedade civil, o processo de expedição de um regulamento se dá de forma unilateral e não transparente pela autoridade administrativa. Essa também é a enfática lição de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**<sup>xiii</sup>:

“Com isso, as leis ganham, ainda que em medidas variáveis, um grau de proximidade em relação à média do pensamento social predominante muito maior do que ocorreria caso fossem a simples expressão unitária de uma vontade individual, embora representativa, também ela, de uma das facções sociais. É que, afinal, como bem observou o insuspeito Kelsen, o Legislativo, formado segundo o critério de eleições proporcionais, ensejadoras, justamente, da representação de uma pluralidade de grupos, inclusive de minorias, é mais democrático que o Executivo, ao qual se acede por eleição majoritária.”

Os atos administrativos de regulamentação, assim como os demais, estão sujeitos ao controle de constitucionalidade e de legalidade que pode ser exercido pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário. **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO** leciona que é cabível o controle de legalidade do ato administrativo, resultante do confronto do ato com a lei, ainda que aquele tenha caráter normativo. Nesse sentido, cita julgado do STF no bojo da ADIN nº 996-6 – DF, em que a Corte Suprema entendeu que



‘se a interpretação administrativa da lei que vier a consubstanciar-se em decreto executivo divergir do sentido e do conteúdo da norma legal, que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade.<sup>xiv</sup>’

No que tange ao objeto desta Nota Técnica, a Portaria nº 68/SEHAB/2019 representa ato administrativo de revogação, uma vez que o seu artigo 1.º revoga o inciso V e o § 3º do artigo 2º, ambos da Portaria nº 131/SEHAB/2015.

A revogação consiste em supressão de ato administrativo anterior, que é motivada pela inconveniência ou inoportunidade do ato ou da situação gerada por ele.

Assim, quando a revogação se refere a atos abstratos, como regulamentos, o que se pretende é suprimir o próprio ato, a fim de evitar que ele produza novos efeitos.

Evoca-se novamente ensinamento de **CARVALHO FILHO**, segundo o qual é o poder discricionário da Administração que fundamenta a revogação dos seus atos e ressalta que:

‘Dimana desse fundamento que há uma correlação entre a discricionariedade que inspira a criação do ato e a que conduz à sua revogação. É dizer: como regra, são suscetíveis de revogação os atos discricionários. Simples é a razão: como estes foram praticados à luz de certas *condições de fato*, pertinentes à conveniência e à oportunidade, alteradas tais condições, pode ser revogado o ato.<sup>xv</sup> (grifos no original)

Nesse ponto, ressalte-se que o ato criado anteriormente consiste na Portaria SEHAB nº 131/2015, que tem natureza de regulamento em relação ao Decreto nº 51.653 de 22 de julho de 2010 e à Lei Municipal nº 16.050/2014. Dessa forma, nova Portaria que revogue a anterior de modo a excluir completamente a regulamentação existente sobre o atendimento habitacional provisório à população em situação de vulnerabilidade social implica em restrição indevida, tendo em vista o controle de legalidade dos atos regulamentares da Administração Pública.

A revogação do regulamento em questão implica, portanto, na existência de ato regulamentar ilegal por se caracterizar como *citra legem*, ou seja, por restringir

indevidamente a previsão legal, uma vez que o Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 16.050/2014) prevê expressamente que a política pública de habitação social deverá abranger de forma prioritária o atendimento àqueles em situação de vulnerabilidade social.

Ressalte-se ainda que previsão do Plano Diretor do Município de São Paulo, por ser lei com procedimento especial próprio que exige nível de participação social muito mais amplo que outras modalidades legislativas, não pode ser esvaziada por mero ato administrativo unilateral do Secretário Municipal de Habitação, tal qual a Portaria SEHAB nº 68/2019.

Em atendimento à diretriz de gestão democrática da cidade no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativos e Executivos municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (reafirmando a diretriz constitucional de cooperação das associações representativas no planejamento municipal, insculpida inciso XII do artigo 29 da Constituição Federal), a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto da Cidade, artigo 40, § 4.º). Esse ciclo de participação deve ser efetivo, uma vez que o direito à cidade, no seu viés participativo, impõe, como diretriz da política de desenvolvimento urbano, a gestão democrática e a observância de um ciclo efetivo de divulgação de informações e participação da população como um requisito formal de validade tanto do plano diretor como das legislações urbanísticas supervenientes.

Note-se que a Portaria expedida pela Secretaria Municipal de Habitação é ato administrativo com conteúdo normativo que pode regulamentar as disposições contidas no Plano Diretor Estratégico. Contudo, em respeito ao princípio democrático e ao princípio da legalidade, ao gestor público é vedado revogar ato normativo que implique em negativa de vigência às previsões daquela Lei Especial.



Dessa forma, tem-se que a discricionariedade da Administração Pública Municipal, no que diz respeito ao atendimento habitacional da população em situação de vulnerabilidade, está em regulamentar a sua forma de sua implementação, mas não autoriza que o gestor público simplesmente opte pela extinção completa de política pública que os contemple.

Nesse sentido, necessário se faz o controle judicial do ato administrativo e não resta dúvida de que em se tratando de ato discricionário pode o Judiciário apreciar os aspectos de legalidade, bem como a ele é autorizado verificar se, no caso específico, a Administração Pública ultrapassou os limites da discricionariedade<sup>xvi</sup>.

Conclui-se, portanto, que a Portaria SEHAB nº 68/2019, que revogou a previsão de atendimento habitacional provisório àqueles munícipes em situação de extrema vulnerabilidade, sem a implementação de outra política pública que garanta o direito à moradia de tais grupos, extrapola o campo da legalidade e é eivada de nulidade em razão dos argumentos expostos acima.

### **3.2 Das consequências da revogação do atendimento habitacional provisório aos grupos em situação de extrema vulnerabilidade (retrocesso social)**

A Portaria SEHAB nº 68 de 2019 representa violação ao ordenamento jurídico ao retroceder no parâmetro de concretização do direito social à moradia no que diz respeito à política habitacional para os grupos vulneráveis. Ademais, cabe à Prefeitura, à luz da proibição do retrocesso, disponibilizar moradia adequada aos indivíduos e famílias em situação de extrema vulnerabilidade, vedado o mero encaminhamento à rede de assistência social.

O encaminhamento para o serviço de assistência social claramente não se confunde com o direito à moradia perseguido pela política de atendimento habitacional provisório, sendo juridicamente vedado o retrocesso em políticas sociais, notadamente para aqueles que já tinham efetivado aquele direito.

O princípio do não-retrocesso, vedação ou proibição do retrocesso, princípio da irreversibilidade, ou dever de não-regressividade encontra sede material na

Constituição Federal e nos tratados internacionais sobre direitos humanos, cumprindo o papel de vedar o solapamento de direitos e garantias conquistados.

Na Constituição Federal, tão clara no incentivo da progressiva ampliação dos direitos fundamentais (art. 5º, §2º e art. 7º, caput), da progressiva redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, incisos I e III e art. 170, caput e incisos VII e VIII), do desenvolvimento permanente e da máxima efetividade dos direitos fundamentais nela inscritos (art. 5º, §1º); é de se reconhecer entre seus imperativos a proibição do retrocesso em relação às normas definidoras de direitos.

Contudo, será nos tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil, hoje inquestionavelmente parte do corpus juris nacional, que o princípio da vedação ao retrocesso encontrará maior explicitação e desenvolvimento, graças à interpretação oficial dos textos normativos produzida pelos mecanismos internacionais de proteção e supervisão dos direitos humanos.

Antes, porém, vale repisar que a força cogente dos referidos tratados para o efeito de regular as relações jurídicas de âmbito interno foi, não apenas reconhecida, mas referendada pelo Pretório Excelso, quando do célebre julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, em que, por unanimidade, estabeleceu que ditos tratados possuem hierarquia normativa supralegal, isto é, situam-se acima de todas as demais normas, exceto às da própria Constituição.

Dito isso, importa demonstrar que a postura municipal de precarizar o atendimento a pessoas que, em situação de extrema vulnerabilidade, tinham acesso à programa habitacional que lhes garantia solução emergencial e provisória de moradia, constitui retrocesso em direitos econômicos e sociais, o que contraria o direito positivo.

Isso porque, o retrocesso na implementação de políticas públicas destinadas a garantir os direitos sociais e econômicos, seja pela revogação de normas anteriormente exaradas, quanto pela extinção de programas sociais, colide frontalmente com o estabelecido pelo artigo 2º, inciso 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assim redigido:



*Cada um dos Estados Signatários do presente Pacto se compromete a adotar medidas, tanto isoladamente quanto mediante a assistência e a cooperação internacional, especialmente econômicas e técnicas, até o máximo dos recursos de que disponha, para progressivamente obter, por todos os meios apropriados, inclusive a adoção de medidas legislativas em particular, a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos (g.n.).*

A questão da implementação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seu corolário, a vedação ao retrocesso, encontra-se pacificada no âmbito da doutrina e da jurisprudência.

Assim é que, ainda em 1990, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, órgão das Nações Unidas responsável pela interpretação autêntica do conteúdo do PIDESC, exarou seminal documento sobre o tema, a saber, o Comentário Geral nº 3 intitulado, justamente, “A natureza das obrigações dos Estados-Partes [artigo 2, (1), do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais]”.

No que guarda pertinência com a situação aqui versada, o parágrafo 9º do Comentário Geral estabelece, com clareza, a regra da vedação do retrocesso em direitos sociais, ao assim estabelecer:

*9. A principal obrigação de resultado reflectida no artigo 2.º, n.º 1 é tomar medidas “de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos” no Pacto. O termo “progressiva realização” é muitas vezes usado para descrever a intenção dessa expressão. O conceito de progressiva realização constitui um reconhecimento do facto de que a plena realização de direitos económicos, sociais e culturais não é possível de ser alcançada num curto espaço de tempo. Nesse sentido, a obrigação difere significativamente daquela contida no artigo 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos que inclui uma obrigação imediata de respeitar e assegurar todos os direitos relevantes. Contudo, o facto de a realização ao longo do tempo ou, por outras palavras, progressivamente, ser prevista no Pacto, não deve ser mal interpretada como excluindo a obrigação de todo um conteúdo que lhe dá significado. Por um lado, a frase demonstra a necessidade de flexibilidade, reflectindo as situações concretas do mundo real e as dificuldades que envolve para cada país, no sentido de assegurar a plena realização dos direitos económicos, sociais e culturais. Por outro lado, a expressão deve ser lida à luz do objectivo global, a verdadeira razão de ser do Pacto que é estabelecer obrigações claras para os Estados Partes no que diz respeito à plena realização dos direitos em questão. Assim, impõe uma obrigação de agir tão rápida e efetivamente quanto possível em direcção àquela*



*meta. Além disso, qualquer medida que signifique deliberado retrocesso deveria exigir a mais cuidadosa apreciação e necessitaria de ser inteiramente justificada com referência à totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto do uso integral do máximo de recursos disponíveis. (g.n.)*

A respeito do tema, **ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS** leciona que “os direitos humanos caracterizam-se pela existência da proibição do retrocesso, também chamada de ‘efeito cliquet’ ou princípio do não retorno da concretização, que consiste na vedação da eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito, admitindo-se somente aprimoramentos e acréscimos.” Segundo o autor, a vedação ao retrocesso “proíbe as medidas de efeitos retrocessivos, que são aquelas que objetivam a supressão ou diminuição da satisfação de um dos direitos humanos”.

No mesmo sentido, o dizer dos Comentários Gerais do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nºs 12 (direito à alimentação adequada), 13 (direito à educação) e 14 (direito ao mais elevado padrão de saúde).

Resta patente que a regra geral, aplicável em praticamente todas as situações, é a da implementação continuada e progressiva das políticas sociais, significando que as pessoas por elas já beneficiadas possuem o direito de que sejam elas no mínimo mantidas, senão alargadas e fortalecidas.

O retrocesso, de todo excepcional, somente pode ocorrer se o ente público demonstrar que isso foi imperiosamente necessário, a partir de uma análise criteriosa da situação, cabendo-lhe demonstrar isso publicamente pois a presunção existente aponta para a irreversibilidade da materialização da melhoria das condições socioeconômicas das pessoas abrangidas pela política pública em questão.

A jurisprudência nacional abraça plenamente tais desenvolvimentos, a teor das preclaras palavras do E. Ministro da Corte Suprema **CELSO DE MELLO**, quer assim se manifestou no bojo do Mandado de Segurança nº 24.875 (j. em 11.5.2006, Tribunal Pleno):

*(...) o postulado da proibição do retrocesso social, cuja eficácia impede – considerada a sua própria razão de ser – sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão, que não pode ser despojado, por isso mesmo em matéria*



*de direitos sociais, no plano das liberdades reais, dos níveis positivos de concretização já atingidos.*

*(...) em realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócenas na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.*

Ademais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também reconheceu o princípio em questão, previsto pelo direito positivo no artigo 26 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)[8] bem no art. 1º do Protocolo Adicional em Matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de São Salvador)[9] que complementa a primeira:

*Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo*

*Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.*

*Artigo 1º - Obrigação de adotar medidas*

*Os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo. (g.n.)*

Constitucionalistas brasileiros, como **LUÍS ROBERTO BARROSO**, corroboram o entendimento. Segundo este, uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, disciplinando um direito, incorpora-se ao patrimônio jurídico da cidadania. Restam proibidos, então, o ataque à efetividade da norma e a revogação de normas que tenham dado concretude a uma norma programática, sem que seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente.



A Constituição Federal, tão clara no incentivo da progressiva ampliação dos direitos fundamentais (vide art. 5º, §2º e art. 7º, caput), da progressiva redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, incisos I e III e art. 170, caput e incisos VII e VIII), do desenvolvimento permanente e da máxima efetividade dos direitos fundamentais nela inscritos (art. 5º, §1º); é de se reconhecer entre seus imperativos a proibição do retrocesso em relação às normas definidoras de direitos.

Nesse arcabouço teórico insere-se o direito ao atendimento provisório por meio de concessão de auxílio aluguel às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade vinculado ao direito à moradia e à política habitacional desenhada no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

As normas do Plano Diretor que garantem o direito à habitação aos cidadãos socialmente mais vulneráveis estão, ao menos em parte, concretizadas pela política que prevê o atendimento habitacional provisório por meio da concessão do benefício do auxílio aluguel, conforme o art. 2º, inciso V e §3º da Portaria SEHAB nº 131/2015. As pessoas que, desde 2015, tinham a possibilidade de acessar uma solução de moradia através do auxílio aluguel concedido pela SEHAB a fim de superar emergencialmente a situação de risco ou de violência à qual se encontravam submetidas estão hoje sem qualquer tipo de atendimento similar, de modo que a vulnerabilidade urbana consistente na falta de moradia tem imposto o agravamento da sua condição de especial exclusão social ou de hipervulnerabilidade.

Hipervulneráveis, consoante decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Recurso Especial n.º 586.316, de 17.04.2007, “*são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem a massificação do consumo e a ‘pauterização’ das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna*”<sup>xvii</sup>. A hipervulnerabilidade, contudo, não resume à dimensão consumista, isto é, na relação entre consumidores (presumidamente vulneráveis, consoante artigo 4.º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor) e fornecedores. Assim como Claudia Lima Marques, converge-se no sentido de que “a vulnerabilidade agravada é assim como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e

que, com base no princípio da igualdade (aequitas) e da equidade, pode-se incluir outros ‘fracos’, como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo”<sup>xviii</sup>. É razoável, nesta esteira, graduar a vulnerabilidade e identificar situações extremas em decorrência da intensidade do impacto do fator de vulneração, que, por vezes, despoja inteiramente a pessoa de sua dignidade (superpotência vulnerante) ou do acúmulo de fatores de vulneração (cumulação vulnerante).

Note-se que, conforme resposta apresentada pela própria Secretaria Municipal de Habitação, não foi implementada pelo Município de São Paulo nenhuma política compensatória ou substitutiva àquela excluída por meio da Portaria SEHAB nº 68/2019. Ademais, a ausência do atendimento provisório por meio do auxílio aluguel para esse grupo populacional é ainda mais grave diante de um quadro da política pública de habitação social no Município que não os inclui em nenhum outro tipo de programa.

O mencionado retrocesso social representado pela Portaria SEHAB nº 68/2019 atinge justamente tais grupos hipervulneráveis, como se buscará demonstrar abaixo.

### **3.2.1 Crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional**

No diapasão do título anterior, mencione-se a situação das crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Como se sabe, crianças que estejam em situação de vulnerabilidade pessoal ou social em decorrência de ação ou omissão própria, de sua família ou do Estado podem receber quaisquer das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 98 e 101), inclusive a separação provisória de sua família mediante acolhimento institucional. Acontece que, historicamente, muitas dessas crianças e adolescentes são separados de suas famílias justamente em razão da vulnerabilidade socioeconômica que enfrentam<sup>5</sup>, muito embora

---

<sup>5</sup> Conforme Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes realizado pelo IPEA: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome\\_c/acolhimento\\_institucional/Doutrina\\_abrigos/IPEA\\_Levantamento\\_Nacional\\_de\\_abrigos\\_para\\_Criancas\\_e\\_Adolescentes\\_da\\_Rede\\_SAC.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/acolhimento_institucional/Doutrina_abrigos/IPEA_Levantamento_Nacional_de_abrigos_para_Criancas_e_Adolescentes_da_Rede_SAC.pdf)

a família, base da sociedade, tenha proteção especial do Estado (art. 226 da Constituição Federal).

Aliás, vale resgatar que a Portaria nº 131/2015 da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, atualmente suspensa, ao regulamentar “*alternativas de atendimento habitacional provisório*”<sup>6</sup>, prevê expressamente a possibilidade de inclusão dos programas habitacionais da secretaria as “*famílias com menor (es) em situação de desacolhimento*” (artigo 2º, §3º, alínea “b”).

Vê-se, pois, mesmo em uma análise perfunctória da situação das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, que a implementação e efetivação de uma política pública de habitação popular não apenas satisfaria os diversos comandos normativos que traduzem o dever estatal de Proteção Integral dos direitos infanto-juvenis (artigo 227 da Constituição Federal), como permitiria, inclusive, a imediata fruição do direito à convivência familiar de ao menos uma centena de famílias atualmente separadas única e exclusivamente em razão da falta ou inadequação de sua moradia.

### **3.2.2 Pessoas idosas e pessoas com deficiência**

Também é grave a situação vivenciada por pessoas idosas e pessoas com deficiência. A deficiência e a velhice impactam de forma importante a vida das pessoas e de suas famílias e elevam os custos financeiros com bens e serviços. Em relação às pessoas de baixa renda o impacto acaba sendo mais expressivo, considerando as dificuldades já para garantir as necessidades básicas.

Assim, a moradia para pessoas idosas e pessoas com deficiência representa um local que garante maior proteção, considerando a situação de vulnerabilidade

---

<sup>6</sup> Nos termos do §1º do art. 1º da Portaria SEHAB nº. 131/15, “*entende-se por atendimento habitacional provisório a concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar à família na cobertura de despesas com moradia*”. O §3º ainda ressaltava que “*o benefício financeiro pode ser temporário ou continuado, sendo que neste último caso deverá estar vinculado ao atendimento habitacional definitivo*”. Cf. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg\\_027\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg_027(1).pdf)

inerente à condição. De fato, a ausência de moradia certamente aumenta os riscos para a saúde e a vida deste grupo de pessoas e reduz a possibilidade de apoios necessários.

Diante disto, visando garantir o direito à moradia de ambos os grupos a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) garante que “a pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva”.

Da mesma forma, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) dispõe que o “idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada” (art. 37).

Importante dizer, ademais, que há uma preocupação no sentido de que a efetivação de moradia possa contribuir com a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e da pessoa idosa e o incentivo à vida independente nos casos que é possível. Neste aspecto, a LBI em seu artigo 3.º, inciso XI, define que moradia para a vida independente da pessoa com deficiência é a “moradia com estruturas adequadas capazes de proporcionar serviços de apoio coletivos e individualizados que respeitem e ampliem o grau de autonomia de jovens e adultos com deficiência”.

Para que a criação e manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência se efetive, o Poder Público deve adotar programas e ações estratégicas com esta finalidade (artigo 31, parágrafo 1.º, da LBI). Assim, negar o auxílio-moradia para pessoas idosas e pessoas com deficiência é colocá-las em situação de risco para sua saúde e vida ou, ainda, nos casos em que é possível, negar que exerçam sua autonomia, colocando-as em situação de dependência.

### **3.2.3 Mulheres em situação de violência doméstica ou familiar**

Merece igual destaque a situação das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O *Mapa da Violência 2015* (Cebela/Flacso) é uma referência sobre o

tema e revelou que **a residência é o local em que ocorrem 71,9% das ocorrências de violência contra as mulheres.**<sup>7</sup> Portanto, são recorrentes os casos de violência doméstica contra a mulher perpetrada no seio de uma relação familiar.

As medidas protetivas de urgência foram introduzidas no ordenamento brasileiro por intermédio da Lei 11.340 de 2006, em atenção à necessidade de desenvolver mecanismos urgentes de proteção à mulher em situação de violência doméstica, consubstanciada, em específico, nas obrigações assumidas pelo Estado brasileiro com a ratificação da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher.

Cumprir destacar que a Lei Maria da Penha tem como ponto positivo não somente apresentar dispositivos de caráter punitivo ou retributivo, mas também de apresentar inúmeros dispositivos de caráter assistenciais.

Dentro dessa perspectiva assistencial (termo aqui utilizado para significar um conjunto de ações adotadas para minorar as consequências da violência já sofrida pela mulher) foi que a legislação concedeu ao/a magistrado/a possibilidade de inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.<sup>8</sup>

Nesse contexto, na esfera municipal, o §3º do artigo 2º da Portaria nº 131/2015 da Secretaria de Habitação do Município de São Paulo prevê o programa de atendimento habitacional provisório às pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que, dentre outros requisitos, preencha o de ser uma *família sob a chefia de mulher em situação de violência doméstica*. Vale destacar a parceria firmada entre a SEHAB e a extinta Secretaria de Políticas para Mulheres e Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social visando criar fluxos das demandas de referidas mulheres, atendidas em equipamentos especializados dessas pastas.

---

<sup>7</sup> [https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/03/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](https://apublica.org/wp-content/uploads/2016/03/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)

<sup>8</sup> §1º, art. 9º Lei 11.340/06: **1º** O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.



Diante desse cenário de grave omissão em referida política pública de atenção às mulheres – vide artigo 36, da Lei Maria da Penha<sup>9</sup>, cabe destacar que dentre as “necessidades específicas” das mulheres em situação de violência se encontra o acesso real ao aluguel social.

A falta de opção habitacional dessas mulheres certamente afeta a sua decisão em romper o ciclo de violência, ou mesmo de retornar ao lar do agressor.

Viver sem violência é um direito. A mulher que se encontra nessa situação tem que ver efetivadas as leis e políticas públicas que existem para protegê-la. O programa de atendimento habitacional provisório, portanto, é importante instrumento para prevenir e coibir a violência domésticas e familiar enfrentadas pelas nossas mulheres.

#### **4 DA VINCULAÇÃO DA POLÍTICA REVOGADA PELA PORTARIA SEHAB Nº 68/2019 À SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DA EXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA**

Como dito acima, a Portaria SEHAB nº 68/2019 representa a extinção do programa de atendimento habitacional provisório para população em situação de vulnerabilidade social no Município de São Paulo e a própria Secretaria Municipal de Habitação afirma que as famílias antes atendidas pelo referido programa deverão ser encaminhadas para a rede de assistência social.

Contudo, não resta dúvida de que o programa de pagamento de auxílio-aluguel enquanto modalidade de atendimento habitacional provisório é de atribuição da SEHAB. Note-se que no próprio sítio eletrônico da Secretaria constam informações sobre o auxílio aluguel.<sup>xix</sup>

Segundo os dados oficiais da Secretaria Municipal de Habitação disponíveis no referido portal eletrônico, no início de setembro do corrente ano, constatou-se a existência de 27.230 (vinte e sete mil, duzentos e trinta) benefícios de auxílio aluguel

---

<sup>9</sup> Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.



ativos<sup>xx</sup> e 9.239 (nove mil, duzentos e trinta e nove) benefícios de auxílio aluguel encerrados<sup>xxi</sup>. Dessa forma, o total de benefícios de auxílio aluguel já concedidos pela SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação) até a presente data é de pelo menos 36.469 (trinta e seis mil, quatrocentos e sessenta e nove).

Quanto aos gastos anuais de recursos da SEHAB com o pagamento dos benefícios de auxílio aluguel constam na tabela copiada a seguir e disponível no site da Secretaria<sup>xxii</sup>:

**Quanto o município gasta com auxílio-aluguel?**

Existem dados que podem ser disponibilizados a partir de 2004. Sendo que anterior a 2007 o número de famílias atendidas refere-se ao Auxílio Aluguel, alternativa de atendimento habitacional provisório no âmbito do Programa "Ações de Habitação", criado em 2010 pelo Decreto Municipal nº 51.653, de 22 de julho de 2010, e regulamentado por meio de diferentes Portarias. A Portaria vigente é a nº 131/2015-SEHAB, de 09 de julho de 2015. Com relação aos gastos anuais com auxílio-aluguel, a planilha abaixo apresenta as informações ano a ano:

Ano	Valor Liquidado
2004	R\$ 2.877.666,07
2005	R\$ 8.295.600,00
2006	R\$ 24.830.300,00
2007	R\$ 28.390.500,00
2008	R\$ 31.609.620,00
2009	R\$ 36.472.010,00
2010	R\$ 41.719.320,00
2011	R\$ 67.146.465,00
2012	R\$ 68.647.920,00
2013	R\$ 79.877.680,00
2014	R\$ 107.933.032,00
2015	R\$ 114.668.458,00
2016	R\$ 131.694.831,00
2017	R\$ 123.887.750,00
2018	R\$ 118.447.050,00

*Fonte: Departamento de Administração e Finanças/DAF – SEHAB. Gasto anual com programas de atendimento habitacional provisório.*

Os dados solicitados poderão ser extraídos da base de dados da execução orçamentária disponível no site da Prefeitura do Município

A Lei Municipal nº 17.021, de 27 de dezembro de 2018, Lei Orçamentária Anual (LOA) que previu as receitas e as despesas do Município de São Paulo no ano de 2019, no que toca ao orçamento da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), contém previsão específica de despesas com o auxílio aluguel.

A previsão de despesas totais da SEHAB (órgão 14) no exercício de 2019 foi de R\$ 471.123.061 (quatrocentos e setenta e um milhões, cento e vinte e três mil e sessenta e um reais)<sup>xxiii</sup>. No programa de trabalho da Secretaria em questão consta que desse total o valor de R\$ 121.019.074 (cento e vinte e um milhões, dezenove mil e setenta e quatro reais) seriam destinados ao 'Serviço de Moradia Transitória', em que está incluído o pagamento de auxílio aluguel.<sup>xxiv</sup>

Conforme resposta da SEHAB ao ofício da Defensoria Pública, enviada em 14 de agosto do corrente ano, o número de beneficiários do auxílio aluguel cuja concessão se deu com fundamento no inciso V do art. 2º da Portaria nº 131/SEHAB/2015, é de 1372 (mil, trezentos e setenta e dois). Isso significa que o número de benefícios de atendimento habitacional provisório na modalidade auxílio aluguel em favor das famílias em situação de extrema vulnerabilidade é de 3,76% do total de benefícios concedidos pela SEHAB até a presente data e, ainda que estivessem todos ativos atualmente, o que não ocorre já que a concessão se dá pelo período de 12(doze) ou 24(vinte e quatro) meses, no máximo, representaria um gasto mensal de R\$ 548.800,00 (quinhentos e quarenta e oito mil e oitocentos reais) e anual de R\$ 6.585.600,00 (seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil e seiscentos reais).

Não resta dúvida, portanto, de que o programa de auxílio aluguel, atualmente regulamentado pela Portaria SEHAB nº 131/2015, é vinculado à Secretaria Municipal de Habitação e que possui previsão orçamentária própria no plano de trabalho do órgão que integra a LOA do Município de São Paulo.

Nesse ponto, necessário frisar que o atendimento habitacional provisório por meio do auxílio aluguel se trata de programa que abrange o atendimento das famílias removidas em decorrência de intervenções públicas. Os demais incisos do art. 2ª da Portaria SEHAB nº 131/2015 (além do revogado inciso V) especificam as outras hipóteses que acarretam na concessão do auxílio aluguel e incluem justamente as remoções promovidas pelo poder público com distintas causas.

Contudo, ao tratar especificamente do auxílio aluguel voltado à população em situação de extrema vulnerabilidade mostra-se evidente de que se trata de política



pública habitacional e, portanto, de atribuição e responsabilidade da SEHAB. Nesse sentido, as previsões expressas do Plano Diretor Estratégico do Município, elencadas no tópico 2.3 desta Nota Técnica.

Ressalte-se ainda que a revisão do Plano Municipal de Habitação, realizada em 2016, dois anos depois da revisão do PDE, tratou especificamente do atendimento habitacional para o segmento populacional em questão. Na ocasião das discussões públicas do PMH, os dados apresentados pela própria Secretaria de Habitação indicaram que as remoções por ‘Urbanização’, ‘Obras Públicas’ e ‘Áreas de Risco’ compunham em torno de 90% (noventa por cento) dos atendimentos em auxílio aluguel deferidos pela SEHAB<sup>xxv</sup>.

O Plano Municipal de Habitação (PMH) tratou especificamente sobre o atendimento habitacional às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, nos termos transcritos abaixo:

*Art. 13. O Serviço de Moradia Social – SMS, em consonância ao estabelecido no artigo 295 do Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal nº 16.050, de 2014, constitui-se em política específica e integrada de atendimento habitacional emergencial e transitório, estruturado como um serviço público de moradia de caráter intersecretarial, para famílias de baixa renda removidas de seu local de moradia por obras públicas ou por risco ambiental e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme definições do Anexo 1 desta lei, integrado a outras políticas e programas sociais e de geração de renda e trabalho*

*Art. 14. O Serviço de Moradia Social tem como objetivo proporcionar:*

*(...)*

*II – atendimento habitacional emergencial e temporário a famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, como população em situação de rua, idosos de baixa renda, mulheres vítimas de violência doméstica, imigrantes e refugiados de baixa renda, pessoas com deficiências de baixa renda, entre outros grupos sociais;*

No Anexo 1 do referido Plano se encontra a definição de ‘Vulnerabilidade Social’ para os fins da política habitacional, da seguinte forma:

*Vulnerabilidade social consiste numa situação social desfavorável e configura-se por processos e situações sociais que geram fragilidades,*



*discriminações, desvantagens e exclusões da vida econômica social e cultural. As vulnerabilidades são objeto de políticas sociais programáticas que visam à prevenção, proteção básica, promoção e inserção social. Nesta perspectiva o Serviço de Moradia Social vem como apoio nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, prevenindo e evitando o processo de exclusão social. Vulnerabilidade social na ótica da habitação são as situações desfavoráveis para as famílias e indivíduos que não possuem condições físicas, emocionais e materiais para, por conta própria, arcar com condições mínimas de uma moradia digna.*

Ainda que o PMH (PL nº 619/2016) não tenha sido implementado integralmente pelo Município de São Paulo, suas disposições foram resultado do amplo debate público com a sociedade civil e são parâmetros para a formulação dos programas habitacionais pela Secretaria Municipal de Habitação, de modo que a existência do auxílio aluguel para as famílias em situação de vulnerabilidade social consistia em programa transitório em relação ao futuro 'Serviço de Moradia Social', desenhado no PDE e no PMH, conforme exposto acima.

Não há dúvidas, portanto, de que a exclusão do atendimento habitacional a este grupo populacional efetivada pela Portaria SEHAB nº 68/2019 não encontra fundamento na ausência de vinculação de tal política ao escopo da Secretaria de Habitação, e tampouco se justifica por suposta restrição orçamentária, uma vez que as concessões de auxílio aluguel pela hipótese prevista no então V do art. 2º representam apenas 3,76% do total de benefícios concedidos pela SEHAB até a presente data e, ainda que se considere que o pagamento de todos estivesse ativo, representaria 5,44% do orçamento de 2019 destinado ao 'Serviço de Moradia Transitória' da Secretaria Municipal de Habitação.

## **5 DA CONCLUSÃO**

**Conclui-se**, portanto, que a Portaria SEHAB nº 68 de 2019, que revoga a previsão da política pública habitacional consubstanciada no atendimento habitacional provisório por meio de auxílio aluguel à população em situação de vulnerabilidade social:



- a) **Sob o aspecto material**, viola o direito ao mínimo existencial daqueles cidadãos hipervulneráveis e configura omissão municipal que fere o núcleo essencial do direito à moradia em relação aos mesmos ao descumprir o dever do poder executivo municipal de adotar políticas públicas prioritárias e inclusivas e contrariar os objetivos e diretrizes da política pública de habitação social do Município de São Paulo;
- b) **Sob o aspecto formal**, é ato administrativo eivado de nulidade ao revogar a Portaria anterior de modo a excluir completamente a regulamentação existente sobre o atendimento habitacional provisório à população em situação de vulnerabilidade social, implicando em restrição indevida à previsão legal; e, ainda, representa violação ao princípio do retrocesso social, uma vez que não foi implementada pelo Município de São Paulo nenhuma política compensatória ou substitutiva àquela revogada por meio da Portaria SEHAB nº 68/2019, de modo a deixar em total desamparo as famílias em situação de vulnerabilidade social no que tange à política de habitação social municipal, sem qualquer justificativa orçamentária.

São Paulo, 08 de outubro de 2.019.

***VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANÇA***

*Defensora Pública do Estado*

*Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo*

***ALLAN RAMALHO FERREIRA***

*Defensor Público do Estado*

*Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo*

***RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA***

*Defensor Público do Estado*

*Coordenação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo*



<sup>i</sup> **OSÓRIO**, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edérsio. ALFONSIN, Betânia. Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 67.

<sup>ii</sup> **Conferir:**

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>

<sup>iii</sup> **PANSIERI**, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54

<sup>iv</sup> **SARLET**, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 308.

<sup>v</sup> **SARLET**, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 309.

<sup>vi</sup> **KOWARICK**, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 19.

<sup>vii</sup> **PIOVESAN**, Flavia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 271.

<sup>viii</sup> **SARLET**, Ingo Wolfgang; **MARINONI**, Luiz Guilherme; **MITIDIERO**, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 2.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 541.

<sup>ix</sup> **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 92

<sup>x</sup> **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella, obra citada, p. 94.

<sup>xi</sup> **ROCHA**, Silvio Luis Ferreira da. Manual de Direito Administrativo. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 268.

<sup>xii</sup> **MELLO**, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo, Malheiros, 2019, p 358.

<sup>xiii</sup> **MELLO**, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo, Malheiros, 2019, p 358, p 375.

<sup>xiv</sup> **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

<sup>xv</sup> **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

<sup>xvi</sup> **DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 256

<sup>xvii</sup> Apud: **MARQUES**, Claudia Lima; **MIRAGEM**, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.188.

<sup>xviii</sup> Apud: **MARQUES**, Claudia Lima; **MIRAGEM**, Bruno. O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p.188.

<sup>xix</sup> **Conferir:** <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/atendimento/index.php>  
<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>

<sup>xx</sup> **Conferir:**

<http://www.habitasampa.inf.br/php/pdfs/auxilioaluguel/auxilioaluguel.pdf>

<sup>xxi</sup> **Conferir:**

<http://antigo.habitasampa.inf.br/download/files/ListaAuxilioAluguel.pdf>

<sup>xxii</sup> **Conferir:**

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso\\_a\\_informacao/index.php?p=178762](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178762)

<sup>xxiii</sup> **Conferir:**

[http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_cidade/index.asp?c=18&e=20190514&p=1&clipID=edd811e7bfa48f1f9c01ee7593793ce9](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20190514&p=1&clipID=edd811e7bfa48f1f9c01ee7593793ce9)

<sup>xxiv</sup> **Conferir:**

[http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav\\_cidade/index.asp?c=18&e=20190514&p=1&clipID=edd811e7bfa48f1f9c01ee7593793ce9](http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20190514&p=1&clipID=edd811e7bfa48f1f9c01ee7593793ce9)

<sup>xxv</sup> **Conferir:**

<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=403>