



## MARCO LEGAL DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

*Legal framework of the right to housing in Brazil*

### **Francisco Meton Marques de Lima**

Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina, PI, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9232203175795621> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1909-3134>

E-mail: [meton@trt22.jus.br](mailto:meton@trt22.jus.br)

### **Adalgisa Costa Melo**

Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina, PI, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2964302252456240> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6703-0093>

E-mail: [adalgisamelo@hotmail.com](mailto:adalgisamelo@hotmail.com)

Trabalho enviado em 30 de março de 2021 e aceito em 31 de maio de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



## RESUMO

O presente trabalho pretende descrever o marco legal do direito à moradia, através da apresentação do caminho percorrido desde a Declaração Universal de Direitos Humanos até sua positivação na Constituição Federal brasileira de 1988 e o seu marco legal a partir de então. Assim sendo, além do aprofundamento em torno do seu percurso legal, foi dedicada especial atenção ao debate envolvendo sua autonomia em relação ao direito de propriedade, a segurança jurídica da posse, bem como, os indicadores de direito à moradia no Brasil. Para isto, foi desenvolvido com base no método hipotético-dedutivo, numa abordagem qualitativa e através de uma pesquisa descritiva, utilizando-se das técnicas da pesquisa bibliográfica e documental, com fundamento na análise temática de conteúdos. Isto posto, constatou-se que o Brasil é signatário de copiosos tratados internacionais de direitos humanos e conta, também, com uma vultosa legislação que visa assegurar a sua concretização, contudo, ainda persiste a necessidade de atualização da legislação, através da criação de instrumentos jurídicos aptos a protegerem o direito de morar, de maneira, não necessariamente, vinculada ao direito de propriedade. Tudo isso vai de encontro aos dados oficiais, que demonstram que milhões de brasileiros são socialmente excluídos do acesso a esse direito fundamental.

**Palavras-chave:** Moradia. Posse. Propriedade. Função social da propriedade. Indicadores.

## ABSTRACT

The present work intends to describe the legal framework of the right to housing, through the presentation of the path taken from the Universal Declaration of Human Rights to its positivity in the Brazilian Federal Constitution of 1988 and its legal framework from then on. Therefore, in addition to deepening around its legal path, special attention was paid to the debate involving its autonomy in relation to property rights, legal security of tenure, as well as indicators of the right to housing in Brazil. For this, it was developed based on the hypothetical-deductive method, in a qualitative approach and through a descriptive research, using the techniques of bibliographic and documentary research, based on thematic content analysis. That said, it was found that Brazil is a signatory to copious international human rights treaties and also has extensive legislation that aims to ensure its implementation, however, there is still a need to update the legislation, through the creation of instruments legal entities capable of protecting the right to live, in a way that is not necessarily linked to the right to property. All of this goes against official data, which shows that millions of Brazilians live with social exclusion caused by the absence of a roof to live in a dignified way.

**Keywords:** Home. Possession. Property. Social function of property. Indicators.



## 1. INTRODUÇÃO

O direito à moradia está catalogado no artigo 6º da Constituição Federal entre os direitos sociais fundamentais da pessoa humana. Destarte, os bens mais primários de todo animal são a alimentação e o abrigo. E diante da sua indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento como direito humano, a ausência de um lar decente põe em risco outros direitos a ele inerentes, como o direito à saúde, à educação, à privacidade, como o direito à vida.

Dessa forma, a presente pesquisa versa sobre o marco legal do direito à moradia através da apresentação do caminho percorrido desde a Declaração Universal de Direitos Humanos até a sua positivação na Constituição Federal Brasileira de 1988 e o seu marco legal a partir de então. Assim sendo, além do aprofundamento em torno do seu percurso legal, foi dedicada especial atenção ao debate envolvendo sua autonomia em relação ao direito de propriedade, a segurança jurídica da posse, bem como, os indicadores de direito à moradia no Brasil.

E para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se do método hipotético-dedutivo, questionando-se quais os avanços legislativos do direito à moradia no Brasil pós Constituição Federal brasileira de 1988. A partir disso, elaborou-se a hipótese central da pesquisa, no sentido de que após a promulgação da Constituição de 1988 houve avanços legislativos significativos, mas que tais avanços ainda constituem-se num paradoxo quando comparados com a realidade brasileira.

Outrossim, adotou-se uma abordagem qualitativa, através de uma pesquisa descritiva, utilizando as técnicas da pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvidos com base na análise temática de conteúdos. Por conseguinte, debruçou-se sobre legislações, comentários gerais e relatórios de organismos nacionais e internacionais, teses, dissertações, artigos de periódicos e livros, todos pertinentes com a temática aqui exposta.

Foi possível constatar que o Brasil possui ampla legislação visando a concretização do direito à moradia, contudo, ainda persiste a necessidade de sua atualização, o que vai de encontro aos dados oficiais, que demonstram que milhões de brasileiros são socialmente excluídos do acesso a este direito fundamental.

## 2. DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

O direito à moradia, por estar ligado, em princípio, às necessidades dos humanos enquanto animais, assume, muitas vezes, caráter de legítima defesa ou de estado de necessidade, transpondo o rigor das muralhas formais da propriedade privada.

Foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948, através do seu artigo XXV - 1, que o direito à moradia foi expressamente reconhecido (SARLET, 2008, p. 55; SAULE JÚNIOR; RODRIGUEZ, 2002, p. 109-113). Vejamos:

Todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

A partir da sua positivação na Declaração Universal dos Direitos Humanos, “passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos tratados e documentos internacionais, destacando-se, seja pela sua precedência cronológica, seja pela sua relevância, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966” (SARLET, 2008, p. 56).

Por sua vez, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), foi aprovado em 16 de dezembro de 1966 e, somente, entrou em vigência em 1976, após a adesão de trinta e cinco países (PAGANI, 2009, p. 135). Em seu artigo 11, reconheceu o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida. No Brasil, foi ratificado em 1991, através do Decreto Legislativo nº 226, promulgado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.

Vale ressaltar, ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), também aprovado em 1966, ratificado pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 226 de 1991, promulgado pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, que similarmente protege o direito à moradia, quando dispõe, em seu artigo 17, sobre a inviolabilidade do domicílio<sup>1</sup>.

Através da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, “todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos,

sociais e culturais” (ONU, 1986, artigo 6º - 2). Ainda nesta Declaração, ficou consignado que para realização do direito ao desenvolvimento, os Estados deveriam assegurar, dentre outros, o acesso à habitação:

Os Estados devem pôr em prática, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e deverão assegurar, nomeadamente, a igualdade de oportunidades para todos no acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, à habitação, ao emprego e a uma justa distribuição dos rendimentos. Devem ser adotadas medidas eficazes para garantir que as mulheres desempenhem um papel ativo no processo de desenvolvimento. Devem ser levadas a cabo reformas económicas e sociais adequadas a fim de erradicar todas as injustiças sociais (ONU, 1986, art. 8º -1).

Por intermédio do Comentário Geral nº 4 de 1991, o Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas apresentou os pressupostos essenciais para compreensão do conteúdo mínimo do direito à moradia adequada, quais sejam: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços e infraestrutura; c) acessibilidade econômica; d) habitabilidade; e) acessibilidade social; f) localização e g) adequação cultural (ONU, 1991, p. 03), que serão aprofundados, oportunamente.

A Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, destaca que “todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (ONU, 1993). Neste sentido, Saule Júnior (1999, p. 77) pontua que o direito à moradia deriva do direito a um nível de vida adequado e configura a sua indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de residência, liberdade de associação, direito de segurança, privacidade da família, casa e correspondência, com o direito a higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

O Comentário Geral nº 7 de 1997, também tratou sobre o direito à moradia adequada, especificamente, sobre despejos forçados, demonstrando que esta prática pode levar a violações de direitos civis e políticos, como o direito à vida, o direito de segurança pessoal, o direito à não interferência na vida privada, na família e no lar, e o direito de desfrutar de seus próprios bens em paz (ONU, 1997, p. 51).

Ainda no contexto internacional, convém destacar a importância das conferências das Nações Unidas para o reconhecimento e proteção do direito à moradia. Habitat I, realizada em 1976, em Vancouver, Canadá; Habitat II, promovida em 1996, em Istambul, na Turquia e, mais recentemente, em 2016, Habitat III, realizada na capital do Equador (ONU, 1976; 1996; 2016).



Em conformidade com Pagani (2009, p. 140), na primeira conferência, que resultou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, ficou evidenciado que o direito à moradia é um direito humano fundamental e que os Estados devem promover políticas públicas para a sua realização. Para Balbim (2016, p. 291-293), esta conferência iniciou a problematização da questão da moradia nos fóruns internacionais, associando a condição dos assentamentos humanos à qualidade de vida e condicionando sua melhoria à plena satisfação das necessidades básicas. Ademais, “os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas” (IPEA, 2016, p. 09).

A Habitat II (Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos) aprovou a Agenda Habitat, que estabeleceu um pacto pela mudança dos padrões de desenvolvimento dos assentamentos humanos e fixou compromissos fincados na justiça social, no combate à pobreza, equilíbrio ambiental e igualdade de oportunidades. Ademais, é formada por um Plano de Ação com recomendações e diretrizes de caráter geral e programático cujo principal foco recaiu sob o direito à habitação, conforme salienta Balbim (2016, p. 294-296).

Neste sentido, os países signatários firmaram o compromisso de incluir em suas políticas o conceito de moradia adequada e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2001, p. 7), sendo esta conferência fundamental para o reconhecimento internacional do direito à moradia, que, no Brasil, influenciou a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, bem como, do Conselho das Cidades, em 2004 (IPEA, 2016, p. 09).

A Habitat III (Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável), realizada em Quito, no Equador, em 2016, consagrada na Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Estabelecimentos Humanos para Todos, resultou na Nova Agenda Urbana, que segundo o Secretário Geral Joan Clos (ONU, 2017, p. 8), “representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável - em que todas as pessoas tenham direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer”.

No Brasil, a trajetória histórica da criação das condições para institucionalização do direito à moradia teve como cenário inicial o fim da ditadura, na década de 1980, e a transição para a democracia, um momento de reestruturação do Estado (EMILIANO, 2016, p. 31). E a partir da década de 1980, não somente no Brasil como em vários países do mundo, foram concretizados significativos avanços institucionais no campo do direito à moradia e à cidade, com o fortalecimento da função social da propriedade e o reconhecimento dos direitos da posse, destacando-se como principal avanço a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, através da Lei n.º 10.257, de 10 de outubro de 2001, denominada Estatuto da Cidade (NALIN, 2013, p. 45).



Anterior ao período em questão, merece destaque, a Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei nº 5.452/1943, que prescreve a moradia entre os componentes do salário mínimo<sup>2</sup>. E por sua revolucionária eficácia, a criação brasileira do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, direito esse incorporado no inciso III do art. 7º da Constituição e regulamentado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Feita esta ressalva, o aprofundamento teórico sobre o tema permitiu identificar que a garantia do direito fundamental à moradia foi estabelecida no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), através da Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000), quando passou expressamente a ter caráter de direito fundamental e, conseqüentemente, tornou-se dever do Estado, ao passo que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promoverem programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23, IX).

Do ponto de vista prático, a sua inclusão no rol dos direitos fundamentais respalda juridicamente as políticas públicas atinentes à moradia desses entes federativos, representando um marco importantíssimo no nosso ordenamento jurídico. No entanto, há de se convir, por todo esse arcabouço normativo internacional, do qual o Brasil é signatário, bem como, pela sua previsão no texto constitucional, que já se tratava de um direito dotado de efetividade.

Diante disso, o Estado brasileiro precisa torná-lo efetivo, incumbindo-lhe, portanto, a tarefa de implementar políticas públicas aptas a proporcionarem a seus habitantes o acesso a condições dignas de moradia.

### **3. MARCO LEGAL DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

A integralização do direito à moradia de forma expressa em nosso sistema constitucional deu-se por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que alterou o artigo 6º, incluindo-o no rol dos direitos sociais, ao lado do direito à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como, assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Contudo, antes da promulgação da supracitada emenda, já havia previsão em seu artigo 7º, inciso IV:



Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (BRASIL, 1988).

E também, em seu artigo 23, inciso IX, ao dispor que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23, IX).

Ainda no plano constitucional, convém frisar a revitalização do direito de propriedade diante da necessidade de cumprimento da sua função social, que se deu por meio do artigo 5º, inciso XXIII. Mais adiante, em seus artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, há também a vinculação do direito de propriedade ao cumprimento da sua função social, bem como, a introdução da usucapião social e especial urbana.

No plano infraconstitucional, cumpre, inicialmente, fazer uma ressalva sobre a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, alterada pela Lei nº 9.785/1999, uma vez que, conforme Pagani (2009, p. 154-155), mesmo sendo anterior ao reconhecimento expresso do direito à moradia pela Constituição Federal, tornou-se um importante instrumento legal para a proteção das moradias daqueles que adquiriram de boa-fé imóveis em loteamentos clandestinos e irregulares, sem registro no Registro de Imóveis e autorização da Prefeitura Municipal.

Merece realce a regra inscrita no art. 1º da Lei nº 8.009/1990, que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família, voltando-se para a preservação do imóvel residencial próprio do casal ou da entidade familiar, impedindo que a penhora recaia sobre a moradia, resguardando-a face aos credores<sup>3</sup>.

Por seu turno, a Lei 8.171/1991, ao instituir a política agrícola, tratou em seu Capítulo XX, da política de habitação rural, com a destinação de recursos financeiros pela União para a construção e/ou recuperação da habitação rural<sup>4</sup>.

A Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, também possui regramentos voltados à proteção do direito à moradia, ao estabelecer em seu artigo 4º, que durante o prazo estipulado para a duração do contrato, não poderá o locador reaver o imóvel alugado, com exceção de casos específicos determinados em lei; em seu artigo 22, que o locador é obrigado a entregar ao locatário o imóvel alugado em estado de servir ao uso a que se destina e em seu artigo 24, que nos imóveis utilizados como habitação coletiva

multifamiliar, os locatários ou sublocatários poderão depositar judicialmente o aluguel e encargos se a construção for considerada em condições precárias.

Convém frisar a Lei nº 9.514/1997, que instituiu o Sistema Financeiro Imobiliário, estabelecendo regras sobre os financiamentos e inserindo o instituto da alienação fiduciária<sup>5</sup>. A despeito, Cardoso e Sanjuan (2019, p. 159) lecionam que esta lei “proporcionou, sem sobra de dúvidas, o recrudescimento do mercado imobiliário brasileiro, notadamente, em face da instituição da garantia fiduciária do imóvel”, no entanto, mesmo com a implementação desse instrumento, os bancos continuaram expandindo créditos com foco para as classes média e alta, “de modo que, as classes mais baixas continuaram sem acessar o direito à moradia” (CARDOSO; SANJUAN, 2019, p. 159).

Através da Emenda Constitucional nº 31/2000 foi acrescentado o artigo 79 no Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, criando o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que tem por objetivo:

Viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 1988, art. 79, ADCT).

E somente treze anos após a promulgação da Constituição Federal houve a regulamentação dos capítulos de política urbana, através do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que além de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu diretrizes gerais de política urbana, de modo que sua aprovação “consolidou a ordem constitucional no Brasil quanto ao controle dos processos de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade como um todo, de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais” (FERNANDES, 2010, p. 68).

Para Maricato (2010, p. 5), trata-se de uma conquista de setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas), cujo desenrolar se estendeu durante décadas e que suas virtudes não se esgotam na qualidade técnica ou jurídica de seu texto. Reconhece, contudo, que “embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população” (MARICATO, 2010, p. 5).

Ainda em 2001, houve a adoção da Medida Provisória nº 2.220, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e que segundo Pagani (2009, p. 163), “foi um importante

instrumento na efetivação do direito à moradia, pois veio preencher a lacuna deixada pelo veto aos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, os quais tratavam sobre a concessão de uso especial para fins de moradia em imóveis públicos”. Outrossim, o seu artigo 1º, § 1º, prevê que a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, destacando-se, portanto, o princípio da não-discriminação entre gêneros, especificamente, no tocante à segurança jurídica da posse.

Neste mesmo sentido o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), ao dispor sobre o instituto da posse (artigo 1.196 a 1.224); da usucapião (artigos 1.238 a 1.244); sobre os direitos reais de habitação e concessão de uso especial para fins de moradia (artigo 1.225), bens de família e impenhorabilidade do imóvel residencial (1.711 a 1.722) e sobre o direito real de habitação ao cônjuge sobrevivente (artigo 1.831) (BRASIL, 2002).

Em 2003, através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio, foi instituído o Ministério das Cidades, que teve por finalidade “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010)<sup>6</sup>.

Em seu artigo 27, inciso XI, foram definidos os assuntos de sua competência, que incluem: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (BRASIL, 2003).

Diante disso, Maricato (2006, p. 214-215) aponta que “a proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades” e teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetavam as populações urbanas, quais sejam, a moradia, o saneamento ambiental e a mobilidade/trânsito. Este vazio diz respeito ao período compreendido entre a extinção do Banco Nacional de Habitação (1986), protagonista das políticas habitacionais em nível federal entre 1967 a 1986, e a criação do Ministério das Cidades (2003), evidenciando a instabilidade política e institucional

da época. Sua criação, portanto, foi responsável por integralizar a questão habitacional brasileira, concentrando em um único órgão ministerial toda a responsabilidade pelo estabelecimento, desenvolvimento e condução da política urbana.

Conhecida como Estatuto do Idoso, a Lei nº 10.741/2003, em seu capítulo IX, artigos 37 e 38, estabelece o direito à moradia digna ao idoso, bem como, a prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, nos programas habitacionais.

Destaca-se, também, a Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, cuja importância está centrada na possibilidade de o possuidor de baixa renda poder regularizar o seu título sem ter que dispender recursos próprios, haja vista que o pagamento de emolumentos registrais tornava-se um empecilho à regularização registral do imóvel (PAGANI, 2009, p. 167).

A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.796/2006, demonstrando que as medidas adotadas estavam indo no sentido das lutas sociais travadas, acrescentando o caráter federativo ao encaminhamento da questão da habitação no país (IPEA, 2011, p. 09).

O SNHIS apresenta como objetivos: i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e iii) articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005, artigo 2º). O FNHIS, por sua vez, objetiva centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda (BRASIL, 2005, artigo 7º).

Convém mencionar, ainda, a Lei nº 11.481/2007, que de acordo com Pagani (2009, p. 170):

Representa um grande avanço no ordenamento jurídico brasileiro com relação ao reconhecimento e à segurança da posse, à proteção e à efetivação do exercício do direito à moradia pela população de baixa renda, pois apresenta instrumentos legais de ampliação ao acesso à terra, aperfeiçoa a legislação patrimonial, fortalece os instrumentos de reconhecimento dos efeitos da posse para a população de baixa renda sobre imóveis da União, simplifica o processo de entrega dos títulos, além de disciplinar os critérios para a alienação e transferência de imóveis ociosos da União destinados para projetos habitacionais de interesse social (PAGANI, 2009, p. 170).

O artigo 12 foi responsável pela inclusão, na Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), do artigo 290-A, que prevê a dispensa do recolhimento de custas e emolumentos, quando se tratar do primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar (inciso I) ou da primeira averbação de construção residencial de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social (inciso II) (BRASIL, 2007).

Foi através do seu artigo 18-A, que ficou configurado, nos casos de regularização fundiária de interesse social, assim entendida a regularização destinada ao atendimento de famílias com renda mensal não superior a cinco salários mínimos, que a União poderá lavrar auto de demarcação nos imóveis de sua propriedade.

Em seu artigo 22-A, houve a previsão da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas de propriedade da União; e no artigo 23, a disposição que o Poder Executivo adotará providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A Lei nº 11.888/2008 assegurou assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social às famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com renda mensal de até 03 (três) salários mínimos (BRASIL, 2008).

Por intermédio do Decreto nº 7.053/2009, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, prevendo, como objetivo primeiro, assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (BRASIL 2009).

Ainda neste ano, houve a criação do Programa Minha Casa Minha Vida pela Lei nº 11.977/2009. Essa legislação específica, e assim como outras voltadas para a criação de programas habitacionais e para a instituição de fundos destinados a esta área, serão esmiuçadas no capítulo seguinte.

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), trata, em seu título I, capítulo IV, sobre o acesso à terra e à moradia adequada, estabelecendo que:

Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida (BRASIL, 2010).



Além disso, dispõe em seu parágrafo único, que o direito à moradia adequada, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana. Nos artigos 36 e 37, regulamenta, respectivamente, que os programas, projetos e ações realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) devem considerar as peculiaridades sociais, econômicas e culturais da população negra e que, os agentes financeiros, públicos ou privados, promoverão ações para viabilizar o seu acesso aos financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010).

Nesse seguimento, a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu capítulo V, intitulado “Do direito à moradia”, prevê 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 em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva (artigo 31) e que, nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa com deficiência ou o seu responsável goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observando-se a reserva de, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais para pessoa com deficiência (artigo 32, *caput* e inciso I).

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), ao tratar sobre as ações possessórias em seus artigos 554 a 568, “inovou ao estabelecer um procedimento diferenciado e adaptado para litígios decorrentes de movimentos sociais, evidenciando a preocupação do legislador quanto às peculiaridades sociais, econômicas e políticas do país” (DUTRA; CANTALI, 2015, p. 421).

Inovou também, através do artigo 1.071, que alterou o capítulo III do título V da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que passou a vigorar acrescida do artigo 216-A, admitindo-se o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, a ser processado diretamente perante o cartório de registro de imóveis da comarca em que estiver situado o bem. Esta alteração legal, com a previsão de um procedimento menos burocrático e, conseqüentemente, mais célere, cujas diretrizes foram estabelecidas pelo Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça, representa um avanço em prol da efetivação do direito à moradia nos moldes das orientações dos organismos internacionais, especificamente no tocante à adoção ou revisão da legislação para reconhecer e proteger os vários acordos de posse.

Por seu turno, a Lei nº 13.465/2017 representa um valioso instrumento em benefício da regularização de áreas já ocupadas de maneira informal pela população de baixa renda. Neste sentido, Alfonsin (2006, p. 57) destaca que a regularização voltada à legalização da posse ou propriedade dos imóveis garante segurança jurídica e, conseqüentemente, afasta o medo da reintegração de posse, contribuindo para a efetivação do direito à moradia.

Em 2019, através da edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho, as funções do Ministério das Cidades e as do Ministério da Integração Nacional foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com competências que perpassam pela política nacional de desenvolvimento regional; política nacional de desenvolvimento urbano; política nacional de proteção e defesa civil; política nacional de recursos hídricos; política nacional de segurança hídrica; política nacional de irrigação, observadas as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; política nacional de habitação; política nacional de saneamento; política nacional de mobilidade urbana; formulação e gestão da política nacional de ordenamento territorial (BRASIL, 2019, artigo 29 e 57, inciso IV).

Até aqui, nota-se que o Brasil é signatário de copiosos tratados internacionais de direitos humanos e conta, também, com uma vultosa legislação que visa assegurar a concretização do direito à moradia. Contudo, ainda há mais de 26,6 milhões de brasileiros<sup>7</sup> que convivem com a exclusão social ocasionada pela ausência de um teto para morar de maneira digna.

#### **4. AUTONOMIA DO DIREITO À MORADIA EM RELAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE**

A Constituição Federal de 1988, ao tratar sobre os direitos e garantias fundamentais, dispõe em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, que a propriedade deve ser garantida a todos, observando-se o cumprimento da função social, que lhe passou a ser inerente e, em seu artigo 6º, que a moradia é um direito social (BRASIL, 1988).

Estamos diante, portanto, de dois direitos fundamentais. O direito à moradia delineado alhures e o direito de propriedade, que passou a ter tratamento diferenciado, não mais como um direito individual, face às modificações impostas em razão do cumprimento da função social, que lhe inseriu caráter de direito público (SILVA, 2002, p. 280-283).

Para Tepedino e Schreiber (2005, p. 102-105) a ideia da função social vem romper com a concepção individualista e liberal do direito de propriedade, frisando que “não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social”. A esse respeito, Mastrodi e Batista (2015, p.1536-1537) asseveram que se traduz como um meio termo entre a propriedade absoluta dos liberais e os reclamos socialistas pela extinção

da propriedade privada, de modo que, não é mais tratada em termos absolutos, mas “dependente da efetivação de valores que terão como finalidade, em último grau, a realização da justiça social em seu sentido material” (MASTRODI; BATISTA, 2015, p. 1536-1537).

A função social da propriedade nos é apresentada por Pagani (2009, p. 186-190) como um elo estabelecido entre o direito de propriedade e o direito à moradia, sustentando que aquele poderia existir independente de atender a função social, não fossem as diretrizes constitucionais imporem a sua coexistência e proteção concomitante com o desempenho da função social. E este, é um fator integrante, coexistindo sempre, ou seja, “uma vez utilizado o imóvel para moradia, automaticamente a função social da propriedade estará sendo exercida” (PAGANI, 2009, p.189).

A propriedade, portanto, só é exercida de maneira plena se lhe for atribuída função social, pois mesmo com a segurança jurídica que o registro de imóvel lhe confere, esta torna-se insegura diante da ausência de destinação social, como bem sublinha Eros Grau (2003, p. 299) ao afirmar que “a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica” e Souza (2011, p. 232), ao frisar que “a conformação ao interesse social legitima o direito de propriedade sendo razão e fundamento de sua proteção jurídica”. Nesta senda, deve-se considerar que uma vez atribuindo-lhe função social e utilizando-lhe para fins de moradia, adquire-se, por conseguinte, segurança jurídica.

Convém frisar, ainda que o direito à moradia está “estritamente relacionado ao fator subjetivo do cidadão, no sentido de que tal direito deve servir para criar um espaço propício para seu bem estar pessoal, independente da exigência de um título de propriedade” (MASTRODI; ROSSI, 2015, p. 181), podendo tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais (BRASIL, 2013, p.18; ONU, 2015, p. 08).

Nessa perspectiva, a Nova Agenda Urbana, em seu artigo 107, corrobora o reforço às várias formas de morar, voltando-se para o aluguel, soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada (ONU, 2019, p. 27).

E por se tratar de um direito subjetivo, não se resume à materialização de um direito sobre um imóvel, sendo esta abstratividade um dos fatores que o diferencia do direito real de propriedade.

Desta forma, concebe-se o direito à moradia como um instituto autônomo e independente em virtude da sua importância social, da sua posituação constitucional e, principalmente, pelo fato de ter por finalidade a promoção da dignidade humana (MASTRODI, ROSSI, 2015, p. 181-184) e “não porque sirva ou seja instrumento ou apêndice de outros direitos, em especial da propriedade” (MENEZES FILHO, 2017, p. 140). Além disso, o autor destaca que:

A moradia é um direito fundamental autônomo e independente. Situada no Título II, Capítulo II, a Constituição Federal assegurou um regime jurídico de fundamentalidade que a coloca em patamar de igualdade com a propriedade privada. Entre ambas não existe hierarquia. Caso existisse algum tipo de hierarquia axiológico-normativa (o que poderia ser cotejado apenas no plano das abstrações, sem vinculação a qualquer situação específica e concreta), a estreita conexão da moradia com a dignidade da pessoa humana levaria a inferir sua superioridade em face da propriedade privada (MENEZES FILHO, 2017, p. 140).

Evidente, portanto, que estamos diante de um direito autônomo e intimamente interligado à dignidade humana, ao passo que, promove a realização da função social primordial da propriedade.

## 5. A SEGURANÇA JURÍDICA DA POSSE COMO UM DOS PRESSUPOSTOS DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

É certo que o direito à moradia é confundido com o elemento posse da propriedade (MASTRODI; BATISTA, 2015, p. 1529) e, em razão disso, visto como acessório e não como um direito fundamental, social e autônomo.

Por conseguinte, faz-se mister compreender, as teorias subjetiva e objetiva da posse, esmiuçadas, respectivamente, por Friedrich Carl von Savigny e Rudolf von Ihering, bem como, a evolução da teoria possessória a partir dos seus escritos, de modo a perceber a necessidade de sua harmonização com o direito à moradia, haja vista tal teoria ter sido elaborada “dentro de um contexto em que a moradia não recebia a devida atenção do ordenamento jurídico, muito menos era considerada direito fundamental, com envergadura constitucional” (MENEZES FILHO, 2017, p. 150).

Sucintamente, na teoria de Savigny, a posse está estruturada pelo *corpus*, “que seria o poder físico sobre a coisa” (SANTIAGO, 2004, p. 51), “o exercer o senhorio sobre a coisa” (BORDERES; OLIVEIRA, 2009, p.100) e pelo *animus*, definido como “a intenção de dono” (SANTIAGO, 2004, p. 51), “a intenção de ter a coisa para si” (BORDERES; OLIVEIRA, 2009, p.100). Já na teoria de Ihering, a tutela da posse reside em uma imposição legal e não na constatação de algum *animus*, bem como, por ser uma aparência do direito de propriedade (MACIEL, OLIVEIRA, 2007, p. 115).

Sobre o assunto, vejamos o entendimento de Mastrodi e Batista (2015, p. 1530):

Enquanto Savigny se ocupa, predominantemente, com o íntimo da atitude anímica, conformando-se com a vontade tendente para a propriedade (teoria subjetiva), Ihering identifica a subordinação desse instituto a uma realidade objetiva, defendendo a proteção possessória como exteriorização da propriedade (teoria objetiva) (MASTRODI; BATISTA, 2015, p. 1530).

Os autores apontam a necessidade de superação das teorias ora apresentadas em virtude de que, “em ambas se encontra a inibição da tese da autonomia da posse, demonstrando que o direito à moradia se identifica, porém, não se confunde com o direito à posse do imóvel para fins de residência” (MASTRODI; BATISTA, 2015, p. 1531).

Contemporaneamente, Raymond Saleilles (1909), Silvio Perozzi (1928) e Hernandez Gil (1969, 1987) realizam suas construções sobre a posse visando desvinculá-la da propriedade (MACIEL; OLIVEIRA, 2007, p. 119) e enfatizando o seu aspecto social (BOLONHINI JUNIOR, 2013, p. 216).

Para Raymond Saleilles, a posse é definida como a “apropriação econômica das coisas, efetivamente consciente e querida” (SALEILLES, 1910-1911, *apud* GIL, 1969, p. 16). Enfatiza-se, portanto, o caráter econômico-social da posse, conferindo-lhe autonomia ao repelir a necessidade de apropriação jurídica para sua existência (MASTRODI; BATISTA, 2015, p. 1533).

Já para Silvio Perozzi (1928), a posse não é uma relação de direito, não está estribada na vontade Estatal e sim, num fato social (BOLONHINI JUNIOR, 2013, p. 221). O referido autor esclarece que:

A posse, segundo o autor italiano, não caracteriza uma relação jurídica, pois esta depende da regulamentação feita pelo Estado, sendo que a posse tem como base estrutural uma relação ético-racial calcada num costume que integra a moralidade da sociedade, portanto a posse é parte integrante da consciência social, não dependendo da vontade do Estado (BOLONHINI JUNIOR, 2013, p. 220).

Finalmente, a posse segundo Hernandez Gil (1980, p. 52, tradução livre) “Está intimamente ligada à realidade social em um grau maior que o de outros direitos [...]. Em nossa opinião, posse é a instituição legal com maior densidade social”<sup>8</sup>. Acrescenta que o instituto da posse é anterior ao da propriedade:

O fenômeno humano e social do uso e utilização das coisas é anterior à institucionalização que a propriedade privada representa. Pode ainda não ser o uso primário e inevitável o que chamamos de posse. No entanto, é mais próximo do que a propriedade. Enquanto a propriedade privada é determinada por [...] um número considerável de fatores da estrutura socioeconômica e política que a tornam variável em seu conteúdo, na posse há o que chamei em outras

ocasiões uma densidade social primária presente em qualquer sistema de coexistência (GIL, 1980, p. 38-39, tradução livre)<sup>9</sup>.

Assim sendo, Bolonhini Junior (2013, p. 147) aponta que, para o autor espanhol, a posse é um pressuposto, “porque viabiliza a necessidade humana, por meio do trabalho na terra como meio de subsistência e sua habitabilidade”; e um fim social, porque visa atender às necessidades básicas do ser humano, como alimentação e habitação, sendo, portanto, um instrumento de mudança social.

No entanto, embora com diferentes construções nas suas teorias, os autores supracitados se aproximam pelo fato de que, para eles, a posse resulta da apreensão de uma coisa, tendo a sua titular convicção de que a apreensão do bem é legítima, e calcada numa norma ético-moral, econômico-social e costumeira, não dependendo a sua caracterização de qualquer regulamentação estatal (BOLONHINI JUNIOR, 2013, p. 149).

Vislumbra-se, então, a importância do debate para o direito à moradia, enquanto instituto autônomo e que, assim como o instituto da posse, não se resume à mera exteriorização do direito de propriedade, pois como bem aponta Tepedino (2006, p. 152), a justificativa da posse está na função social desempenhada, ou seja, está alicerçada em valores existenciais, atinentes ao trabalho, à moradia ou ao desenvolvimento do núcleo familiar.

Nesse sentido, Frota (2015, p. 40) salienta que, do ponto de vista fundiário, a posse tem sido um fator muito mais determinante do que a propriedade privada no estabelecimento da habitação, posto que, a maior parcela da população brasileira construiu sua moradia em imóveis que não estão registrados como sendo de sua propriedade e, do ponto de vista jurídico, a propriedade privada é o grande balizador das relações, orientando a atuação da Administração Pública e do Poder Judiciário, demonstrando haver um descompasso entre a realidade urbana brasileira e os institutos jurídicos manejados para solução dos conflitos.

Diante das particularidades de tais institutos, através da vigeésima quinta sessão realizada em 2014, o Conselho de Direitos Humanos da ONU ratificou a necessidade de implementar soluções práticas para concretizar o direito à moradia, não apenas através da aquisição do bem<sup>10</sup>, entrando em cena a questão da insegurança da posse como um problema merecedor de atenção específica (ONU, 2014, p. 01).

A segurança jurídica da posse, para Mastrodi e Alves (2017, p. 38-39), garante ao morador a continuidade da ocupação ao longo do tempo, protegendo-o contra ameaças ao seu direito à moradia. Assim sendo, esta segurança jurídica é de suma importância para os direitos humanos, pois além de oferecer certeza sobre o que é permitido ou não fazer com suas moradias, é um elemento necessário para que outros direitos possam ser usufruídos.

É neste sentido que Raquel Rolnik ((ONU, 2014, p. 04) enfatiza a necessidade de garantia de um grau mínimo de proteção legal da posse contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças.

Nesse contexto, está consignado na Nova Agenda Habitat, o reconhecimento da pluralidade de tipos de posse, bem como, o comprometimento com a promoção e fortalecimento da sua segurança jurídica (ONU, 2019, p. 13). Outrossim:

Encorajaremos o desenvolvimento de políticas, ferramentas, mecanismos e modelos de financiamento que promovam o acesso a uma ampla gama de opções habitacionais economicamente acessíveis e sustentáveis, incluindo aluguel e outras opções de posse, bem como soluções cooperativas como a habitação compartilhada, fundos comunitários de habitação social e outras formas de posse coletiva que respondam à evolução das necessidades das pessoas e das comunidades, a fim de melhorar a oferta habitacional (especialmente para grupos de baixa renda), evitar a segregação e remoções e desocupações forçadas e arbitrárias e prover realocação digna e adequada. Isso incluirá o apoio a esquemas de autoconstrução dirigida e assistida e de “habitação incremental”, com especial atenção a programas de urbanização de favelas e assentamentos informais (ONU, 2019, p. 27).

E no tocante às moradias estabelecidas em assentamentos informais, Abreu (2011, p. 398) destaca que, na justiça brasileira, ações civis públicas em defesa da ordem urbana e do meio ambiente; ações de reintegração de posse em defesa do direito de posse do proprietário e ações reivindicatórias do direito de propriedade, visando o despejo forçado de assentamentos informais, têm-se tornado cada vez mais corriqueiras. Nestas situações, classificadas pelo autor como “casos difíceis de resolver”, não se aplica o método da subsunção e sim, o da ponderação de valores<sup>11</sup>, bens e interesses, dentre os quais, está, indubitavelmente, a preservação do direito à moradia (ABREU, 2011, p. 399).

Isto posto, é notória a necessidade de reconhecimento legal da diversidade das formas de uso e ocupação do solo, por meio das normas nacionais de direito à moradia (ALFONSIN; FERNANDES, 2004, p. 35), de modo que lhe seja atribuído grau máximo de segurança jurídica.

## 6. INDICADORES DE DIREITO À MORADIA NO BRASIL

A adoção de indicadores de habitação “encerra o papel fundamental em delimitar o ‘mínimo’ desse direito” (PISARELLO, 2003, p. 105, 108 *apud* MEJÍA-ESCALANTE, 2016, p. 61), cujos pressupostos essenciais nos foram apresentados pelo Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, através do Comentário Geral nº 4 de 1991, ao definir o conteúdo mínimo do direito à moradia, qual seja: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços e



infraestrutura; c) acessibilidade econômica; d) habitabilidade; e) acessibilidade social; f) localização e g) adequação cultural (ONU, 1991, p. 03).

Nesta perspectiva, as Nações Unidas, em 2003, com o intuito de fornecer informações sobre o direito à moradia, bem como, ajudar os formuladores de políticas públicas, advogados e especialistas que atuam nesta área em todas as partes do mundo, estruturaram indicadores globais para análise do estado geral do direito à moradia, de modo que possa ser quantificado, medido e avaliado. Desta forma, mesmo reconhecendo que a criação de um conjunto de indicadores possa parecer mais uma tarefa estatística do que um iniciativa de direitos humanos, acreditam que o direito à moradia não pode ser adequadamente garantido sem ela (ONU, 2003, p. 17).

Os indicadores foram estruturados em torno de cinco elementos, a saber, adequação da moradia; segurança da posse/escala e escopo de despejo forçado; escala e escopo dos sem-teto; direitos à não discriminação e igualdade; proteção legal nacional e aceitação de padrões internacionais.

No tocante ao elemento nº 1 - “adequação da habitação”, foram sugeridos os seguintes indicadores: número de famílias com água potável; número de famílias com instalações sanitárias; valor mensal médio da moradia/renda mensal média da residência; famílias com mais de duas pessoas por quarto; famílias que vivem em estruturas temporárias/em ruínas e, por fim, a existência de legislação garantindo acessibilidade para deficientes a edifícios residenciais com várias unidades.

Para avaliação do elemento nº 2 – “segurança da posse/escala e escopo de despejo forçado”, mais quatro indicadores: número de pessoas deslocadas; número de famílias despejadas à força nos últimos doze meses; número de famílias com proteções contratuais, estatutárias ou outras proteções legais e número de pessoas que vivem em assentamentos informais.

A respeito da “escala e escopo dos sem-teto” (elemento nº 3), propuseram avaliar o número de sem-teto nos últimos doze meses.

Sobre o elemento nº 4 – “direitos à não discriminação e igualdade”, partindo do pressuposto que “mulheres, crianças e minorias raciais e étnicas e outros grupos marginalizados compõem frequentemente a maioria dos desabrigados e pobres em muitos países” (ONU, 2003, p. 91), apresentamos dois indicadores: presença de legislação nacional que proíbe a discriminação na habitação e presença de legislação que garanta o direito igual de homens e mulheres à moradia.

Para o elemento nº 5 – “proteção legal nacional”, propuseram avaliar a presença de legislação nacional que reconheça o direito à moradia e a presença de escritórios/instituições governamentais voltados para a sua promoção.

E, finalmente, o elemento nº 6 – “aceitação de padrões internacionais”, voltou-se para dois indicadores: ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e relatórios periódicos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que por seu turno, listou diretrizes e medidas a serem observadas pelos países signatários para colocar em prática este direito e disponibilizar dados sobre suas condições de moradia. Assim sendo:

As diretrizes citam especificamente o número de pessoas e famílias sem teto, as pessoas com condições de moradia inadequadas e sem acesso a serviços de infra-estrutura urbana, os moradores em assentamentos informais, os sujeitos a despejos forçados, as pessoas cujos gastos com moradia são superiores à sua capacidade de pagamento e as pessoas em lista de espera para obter moradia, dentre outros (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006, p. 235).

Os indicadores, portanto, não se voltam apenas para a adequabilidade em termos de estrutura física, direcionam-se, também, para outros elementos capazes de demonstrar a real situação de moradia, através de levantamentos sociais aptos a informarem o caráter das medidas econômicas e sociais que precisam ser tomadas para a sua concretização.

Nessa perspectiva, o banco de dados global de indicadores urbanos vem sendo atualizado anualmente, abordando questões da Agenda Habitat, com ênfase nos Objetivos do Milênio (ONU, 2009, p. 04). E através da obra *“Urban Indicators Guidelines: monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals”* (Diretrizes para Indicadores Urbanos: monitorando a Agenda Habitat e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), vem estruturando metas voltadas para o direito à moradia, cada uma com indicadores específicos e inter-relacionados com aqueles acima descritos (ONU, 2004, 2009).

E para sua avaliação, foram apresentadas cinco metas. A primeira – promover o direito de moradia adequada – é avaliada através de indicadores que avaliam as estruturas duráveis, superlotação, preço da habitação e comprometimento da renda com moradia e o direito à moradia adequada. A segunda meta – fornecer segurança para a posse - por seu turno, é averiguada por meio de três indicadores, a saber, posse segura, habitação autorizada e despejos. A terceira meta – fornecer acesso igual ao crédito - é avaliada através do acesso a financiamentos da habitação. A quarta meta – fornecer acesso igual à terra - através do preço da terra em relação ao seu rendimento. E a quinta meta – promover o acesso a serviços básicos – averiguada por meio dos indicadores de acesso à água potável, acesso a saneamento melhorado e conexão aos serviços (ONU, 2004, p. 08; 2009, p. 06-08).

Seguindo esses parâmetros, o Relatório Brasileiro para a Habitat III, que tem como finalidade debater os processos de urbanização e o desenvolvimento sustentável nos últimos vinte anos, bem como construir a Nova Agenda Urbana (IPEA, 2016, p. 17), está estruturado em três partes: i) apresentação do contexto urbano brasileiro atual e dos principais avanços e desafios desde 1996, quando da Conferência Habitat II; ii) apresentação dos indicadores brasileiros seguindo o modelo proposto pela ONU nos termos da Resolução nº 24/2014 da ONU Habitat e iii) conclusão do relatório, apontando os rumos para uma nova agenda urbana (IPEA, 2016, p. 20).

No capítulo 6, tratou sobre habitação, saneamento e serviços básicos, destacando: i) melhoramento de favelas e prevenção de favelização; ii) melhoria do acesso à habitação adequada; iii) garantia de acesso sustentável à água potável; iv) garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem; v) melhoria do acesso a energias domésticas limpas e vi) melhoria do acesso a meios de transporte sustentável (IPEA, 2016, p. 93-109).

No tocante à melhoria do acesso à habitação adequada, o Relatório apresentou que:

- i) nos últimos vinte anos (1992-2012), o Brasil conseguiu reduzir em quase 17 pontos percentuais a população urbana que vive em domicílios inadequados;
- ii) conforme balanço do PAC 2, no período 2007-2009, foram selecionados e contratados investimentos no valor total de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de assentamentos precários, dos quais cerca de 83% foram endereçados a regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes e os valores restantes destinados a municípios com menos de 150 mil habitantes;
- iii) na segunda fase do PAC (2011-2014), foram selecionados investimentos no valor total de R\$ 17 bilhões e contratados no valor de R\$ 12,7 bilhões; sendo, 90,5% destinados a regiões metropolitanas, capitais e municípios acima de 70 mil ou 100 mil habitantes;
- iv) no caso da população em situação de rua, existe a perspectiva de inclusão no Programa Minha Casa Minha Vida enquanto público vulnerável, cuja priorização se faz necessária pelos governos locais;
- v) a produção de unidades habitacionais novas tem vantagens, no entanto, há outras alternativas importantes para o enfrentamento das necessidades habitacionais e acesso à moradia adequada, frisando o combate ao ônus excessivo, à precariedade da moradia e de infraestrutura, ao adensamento excessivo e à co-habitação;
- vi) a última atualização do déficit habitacional brasileiro, relativa a 2012, correspondeu a 5,430 milhões de domicílios, sendo, 10% no Norte, 33% no Nordeste, 39% no Sudeste, 10% no Sul e 8% no Centro-Oeste;

- vii) cerca de 16,3% deste deficit corresponde a moradias precárias, enquanto 34,4% diz respeito à co-habitação; 42,5%, ao ônus excessivo com pagamento de aluguel; e apenas 6,8 é relativo ao adensamento excessivo;
- viii) a precariedade é maior nos domicílios da região Nordeste, seguido da região Norte, enquanto os componentes co-habitação e ônus excessivo têm maior expressão nas regiões Sudeste e Nordeste;
- ix) cresceu o percentual da população vivendo em moradias adequadas, que passou de 44,74% em 1996 para 53,77% em 2006 e correspondendo a 59,89% em 2013;
- x) existem grandes diferenças regionais referentes às condições de moradia, de modo que, no Sudeste, 75,63% da população mora em condições adequadas, enquanto apenas 39,4% da população do Norte e 45,57% da do Nordeste vivem nessas condições e;
- xi) a produção de novas unidades habitacionais pelo PMCMV está, a princípio, adequada, pois está direcionada a famílias com renda de até R\$ 1.600, visto que o deficit habitacional se concentra nas famílias com renda de até três salários mínimos (IPEA, 2016, p. 98-101).

No Brasil, instituições de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP) são responsáveis pelo fornecimento de informações e suporte técnico, por meio de indicadores que norteiam as ações governamentais para formulação de políticas públicas, utilizando-se de informações sobre moradia da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD e com base nas diretrizes metodológicas da Organização das Nações Unidas.

Aqui, o direito à moradia realiza-se, predominantemente, pela aquisição do domicílio, posto que, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2014/2015, do total de domicílios particulares permanentes, 73,7% são domicílios próprios, 18,5% são alugados e 7,4 % são imóveis cedidos (IBGE, 2017 apud CALIXTO, 2018, p. 142-143). Ainda segundo o autor, esses dados não revelam de forma completa a situação sobre a moradia no Brasil, explicitando a necessidade de incluir as pessoas que não possuem moradia adequada, considerando, por conseguinte, o déficit habitacional brasileiro, que em 2015, com base no mais recente Relatório da Fundação João Pinheiro (FJP) publicado em 2018, corresponde a 6.355,743 (seis milhões trezentos e cinquenta e cinco mil setecentos e quarenta e três) domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

Conforme visto alhures, esse déficit é maior na faixa de renda de até três salários mínimos, equivalente a 83,9%, detalhando que em todo o país concentra-se nas classes sociais com menor renda, afinal, na faixa acima de três a cinco salários mínimos o déficit corresponde a 9,7%; 5,0% na faixa acima



de cinco a dez salários mínimos; e 1,4% na faixa acima de dez salários mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 35).

Para calculá-lo, leva-se em consideração a soma dos quatro componentes a seguir: (i) habitação precária; (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel urbano e (iv) adensamento excessivo de domicílios alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018; FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013).

São considerados “precários” os domicílios rústicos (sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada) e improvisados (locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como, barracas, viadutos, prédios em construção etc.) (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013, p. 03; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28).

Em 2015, um total de 942.631 (novecentos e quarenta e dois mil seiscentos e trinta e um) domicílios foram considerados precários, sendo 425.590 (quatrocentos e vinte cinco mil quinhentos e noventa) na zona urbana e 517.041 (quinhentos e dezessete mil e quarenta e um) na zona rural. Destes, 157.050 domicílios precários estão localizados na região Norte; 498.379 na região Nordeste; 116.875 na região Sudeste; 120.748 na região Sul e 49.579 na região Centro-Oeste (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 44).

O Nordeste possui a maior concentração de moradias precárias e “em 2018, 1,1% da população residia em domicílios com paredes de materiais não-duráveis, proporção que atingia 2,8% na população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia” (IBGE, 2019, p. 63), demonstrando a intrínseca relação entre pobreza e precariedade de moradias.

A situação de “coabitação familiar”, por sua vez, compreende as famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013, p. 03; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28). A pesquisa da FJP demonstrou que 1.902.490 (um milhão novecentos e dois mil quatrocentos e noventa) famílias vivem nesta situação. Mais uma vez, o maior índice está concentrado no Nordeste do Brasil, correspondente a 662.863 (seiscentos e sessenta e dois mil oitocentos e sessenta e três).

O “ônus excessivo com aluguel” corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013, p. 03; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28). Ainda segundo pesquisa da fundação em comento, este componente, desde 2011, tornou-se o de maior peso no déficit habitacional, registrando, em 2015, 3,177 milhões de famílias urbanas no país nesta situação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 41).

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao tratar sobre a presença de inadequações domiciliares, o ônus excessivo com aluguel, em 2017, atingia 4,9% da população brasileira, ou seja, 10,1 milhões de pessoas, em 3,8 milhões de domicílios. Esta situação, certamente, impede o acesso dos moradores a outras necessidades básicas (IBGE, 2018).

Para Cardoso e Sanjuan (2019, p. 168), a locação é um importante instrumento complementar capaz de contribuir para a redução do déficit habitacional, frisando que as políticas públicas de habitação devem reconsiderar este modelo calcado na propriedade e voltar-se para a locação privada e para o aluguel social enquanto instrumentos capazes de promover uma ocupação social e economicamente eficiente dos espaços urbanos. Todavia, precisa haver um equilíbrio, de modo que seja possível custear o aluguel sem que, com isso, haja o comprometimento de outros direitos, também essenciais.

E, finalmente, o “adensamento excessivo de domicílios alugados”, que ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013, p. 03; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28). Tal situação foi verificada em 2,3 milhões de domicílios, onde moravam 12,2 milhões de pessoas, número que equivalia a 5,9% da população, no ano de 2017 (IBGE, 2018).

Sobre a temática, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, publica desde 1998, anualmente, a “Síntese de Indicadores Sociais”, disponibilizando informações para o mapeamento das desigualdades e seus efeitos sobre a realidade social brasileira (IBGE, 2018, 2019). E, através das suas mais recentes publicações, analisaram e sintetizaram as condições de vida da população brasileira nos anos de 2017 e 2018, a partir de temas de grande relevância, como estrutura econômica e mercado de trabalho; padrão de vida e distribuição de renda, incluindo, neste tópico, distribuição de renda, pobreza monetária, condições de moradia e restrições de acesso em múltiplas dimensões e, por fim, informações sobre educação (IBGE, 2018, 2019).

No que concerne às condições de moradia, foram abordadas as características dos domicílios, destacando aspectos como - características físicas, condição de ocupação, acesso a serviços e presença de bens no domicílio – a partir de indicadores oriundos da PNAD Contínua, permitindo, por conseguinte, uma ampla visão das condições de moradia da população brasileira (IBGE, 2018, 2019).

Os indicadores analisados dizem respeito à presença de inadequações domiciliares, assim entendidas as condições que indiquem uma situação de precariedade ou vulnerabilidade no domicílio, abordando, desta forma, quatro inadequações, a saber, ausência, no domicílio, de banheiro de uso exclusivo dos moradores (não compartilhado com outros domicílios); utilização de materiais não-duráveis nas paredes externas do domicílio; adensamento domiciliar excessivo e ônus excessivo com

aluguel (IBGE, 2018, p. 63; IBGE, 2019, p. 63). Convém frisar que tais inadequações “representam restrições ao direito à moradia adequada, em seus elementos de acessibilidade econômica e habitabilidade” (IBGE, 2019, p. 64).

Relativamente à primeira inadequação - ausência, no domicílio, de banheiro de uso exclusivo dos moradores, restou evidente que, de acordo com a PNAD Contínua, em 2017 essa inadequação atingia 2,6% da população, equivalente a 5,4 milhões de pessoas e 1,6 milhão de domicílios; já em 2018, atingia 2,8% da população, com a ressalva de que esse percentual correspondia “8,5% entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia” (IBGE, 2018, 2019). Aqui, diante da demonstração de dados focados na população de baixa renda, mais uma vez, nota-se a intrínseca relação entre desenvolvimento econômico e social.

No tocante à segunda inadequação - utilização de materiais não-duráveis nas paredes externas do domicílio, verificou-se que essa inadequação atingia 1,3% da população – representando 2,7 milhões de pessoas e 806 mil domicílios, em 2017, passando para 1,1% em 2018 (IBGE, 2018, 2019).

Por fim, a terceira e quarta inadequações, respectivamente, adensamento domiciliar excessivo e ônus excessivo com aluguel, correspondem aos dados anteriormente abordados e são fatores com maior representatividade no cálculo do déficit.

Desta forma, as sínteses demonstraram que, em 2017, 13,0% da população residia em domicílios com predominância de pelo menos uma dessas inadequações (27,0 milhões de pessoas e 7,8 milhões de domicílios) e em 2018, 12,8%, percentual equivalente a a 26,6 milhões de pessoas (IBGE, 2018, 2019).

E como bem ressalta Jacques Alfonsin (2019, p.118), a ausência de um teto sob as mínimas condições de adequabilidade, provoca danos irreversíveis em outros direitos humanos fundamentais, como por exemplo, segurança e saúde. A esse respeito:

A habitação inadequada tem contribuído à desigualdade na saúde e na exposição ao risco. A casa é o principal ambiente de exposição a perigos e fatores de ameaça à saúde devido à falta de condições de habitabilidade, superlotação, serviços inadequados, entre outros. A superlotação está entre as ameaças mais sérias, uma vez que aumenta a transmissão de doenças entre os habitantes da casa, especialmente as crianças, idosos e pessoas com deficiência, uma vez que eles passam a maior parte do tempo em casa. Além disso, muitos riscos ambientais são associados com a baixa qualidade de estruturas habitacionais e suas localizações (ONU, 2015, p. 03).

Nessa esteira, no início de 2020, em razão da pandemia de COVID-19, discussões acerca das condições de moradia da população ficaram ainda mais evidentes, afinal, dentre as várias orientações para combater a disseminação do vírus, destacou-se, principalmente, a contenção comunitária ou



quarentena comunitária, que consiste na “restrição da interação entre as pessoas e interrupção de qualquer atividade por um curto período de tempo, com exceção de saídas para atividades básicas como comprar mantimentos ou remédios” (UFRGS, 2020)<sup>12</sup>.

A quarentena foi estabelecida através da Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que por sua vez, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

As recomendações do Ministério da Saúde, em sintonia com as orientações da Organização Mundial de Saúde, centraram-se na manutenção do distanciamento social e no reforço de hábitos de higiene para a contenção da epidemia. Recomendações essas, segundo o IPEA (2020, p. 09), difíceis de serem cumpridas por uma grande parcela da população brasileira, “seja por motivos socioeconômicos, que dificultam o distanciamento social, seja porque muitas pessoas e famílias compartilham os mesmos cômodos de moradias precárias, seja porque tais domicílios não dispõem de acesso adequado às redes de água e/ou de esgotamento sanitário”, demonstrando que habitação adequada e saúde estão intrinsecamente interligados.

Intrinsecamente interligada, também, com outros direitos, pois sem o acesso a uma moradia digna, “é difícil garantir e manter o emprego, a saúde é ameaçada, a educação é impedida, a violência é mais facilmente perpetrada, a privacidade é prejudicada e as relações sociais são frequentemente tensas” (ONU, UN-HABITAT; OHCHR, 2003, p. 17).

Daí a relevância dos indicadores, eles nos ajudam a elaborar diagnósticos socioeconômicos, apoiar o planejamento, monitorar e avaliar a implementação das políticas de moradia e, por conseguinte, confutar as suas violações.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, o direito à moradia está consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, no rol dos direitos fundamentais sociais, constituindo-se em norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Trata-se de um direito autônomo, de modo que não há que se falar em acessoriedade em relação ao direito de propriedade. Ao reverso, a propriedade é que passou a ter um tratamento diferenciado em nosso ordenamento jurídico, estando a sua proteção associada à observância da função social, que lhe passou a ser inerente, constituindo-se a moradia, na sua função social fundamental.



E desde o reconhecimento do direito à moradia na Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, bem como, nos diversos tratados internacionais, o nosso ordenamento jurídico vem construindo uma ampla legislação em prol da sua proteção. Todavia, ainda persiste a necessidade de atualização da legislação, através da criação de instrumentos jurídicos aptos a protegerem o direito de morar, de maneira, não necessariamente, vinculada ao direito de propriedade. Instrumentos que, efetivamente, protejam a moradia e não, tão somente, a propriedade privada por si só, o que exige um olhar mais aprofundado sobre as vulnerabilidades sociais da nossa população, de modo que, seja considerado, na prática, como um direito autônomo.

Isto posto, percebeu-se que esta garantia legal está saindo do papel insuficientemente, afinal, o Brasil enfrenta sérios problemas relacionados à sua plena efetivação e sua população é obrigada a conviver em ambientes precários, em coabitação e, na maiorias das vezes, tendo gastos excessivos com aluguel. E esta é uma realidade cruel, que insiste em bater à porta que, por sua vez continua fechada, afinal, não se está diante de um direito tratado como prioritário. Pelo contrário, continua sendo negligenciado, basta verificar os indicadores para perceber que o acesso a uma moradia digna se constitui num verdadeiro privilégio.

## NOTAS

1. Art. 17 - Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

2. Art. 81 - O salário mínimo será determinado pela fórmula  $S_m = a + b + c + d + e$ , em que "a", "b", "c", "d" e "e" representam, respectivamente, o valor das despesas diárias com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte necessários à vida de um trabalhador adulto (grifo nosso).

A Lei nº 8.542/1991, ao dispor sobre a Política Nacional de Salários, prevê em seu art. 6º que: “Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, por jornada normal de trabalho, capaz de satisfazer, em qualquer região do País, às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

3. Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei. Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados (BRASIL, 1990).

Segundo a Súmula 364 do STJ, “o conceito de impenhorabilidade de bem de família abrange também o imóvel pertencente a pessoas solteiras, separadas e viúvas”.

Por sua vez, a Súmula 549 do STJ é uma exceção a esta impenhorabilidade, ao dispor que “é válida a penhora de bem de família pertencente a fiador de contrato de locação”.



4. Art. 87. É criada a política de habitação rural, cabendo à União destinar recursos financeiros para a construção e/ou recuperação da habitação rural.

§ 1º Parcela dos depósitos da Caderneta de Poupança Rural será destinada ao financiamento da habitação rural.

Art. 89. O Poder Público estabelecerá incentivos fiscais para a empresa rural ou para o produtor rural, nos casos em que sejam aplicados recursos próprios na habitação para o produtor rural.

5. Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.

6. Disponível em: <<http://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1395>> Acesso em 19 de dezembro de 2020

7. IBGE (2019, p. 64).

8. “Está muy ligada a la realidad social en un grado superior a la de los demás derechos [...]. A nuestro juicio, la posesión es la institución jurídica de mayor densidad social”.

9. GIL, 1980: El fenómeno humano y social del uso y la utilización de las cosas es anterior a la institucionalización que representa la propiedad privada. Podría no ser todavía ese uso primario e inevitable lo que llamamos posesión. Sin embargo, está más cerca de ella que la propiedad. Mientras la propiedad privada viene determinada por [...] considerable número de factores de la estructura socioeconómica y política que la hacen variable en su contenido, en la posesión hay lo que he llamado en otras ocasiones una densidad social primaria presente en cualquier sistema de convivencia (GIL, 1980, p. 38-39).

10. Os seguintes tipos de posse devem ser promovidos: a) direito de posse; b) direito de uso; c) aluguel; d) propriedade total/plena e e) arranjos coletivos (ONU, 2014, p. 04-09).

11. Trata-se da teoria de Robert Alexy sobre princípios e regras. ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

12. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/telessauders/posts\\_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/](https://www.ufrgs.br/telessauders/posts_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/) Acesso em 05 de maio de 2020.

## REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. **Revista Direito GV**, São Paulo, 7(2), p. 391-416 – jul-dez 2011. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23955/22767>> Acesso em 28 de dezembro de 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coord). **Direito à moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2004.



\_\_\_\_\_. **O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil.** In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 53-74.

ALFONSIN, Jacques Távora. E a favela veio para o centro. In: **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico.** Organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. 496 p.

BALBIM, Renato. **Direito à Cidade, Participação Local e Relações Internacionais.** In: **Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III** / organizadores Vanessa Marx [e] Marco Aurélio Costa. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

BOLONHINI JUNIOR, Roberto. **Uma nova visão fático-social da posse.** Tese (Doutorado em Direito Civil Comparado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em:< <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6086/1/Roberto%20Bolonha%20Junior.pdf>> Acesso em 20 de novembro de 2019.

BORDERES, Kenia Bernardes; OLIVEIRA, Álvaro Borges de. Propriedade, domínio, titularidade, posse e detenção. **Revista Jurídica - CCJ/FURB ISSN 1982 -4858** v. 13, nº 25, p. 99 - 107, jan./jul. 2009. Disponível em:< <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/1601/1072>> Acesso em 16 de julho de 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra, 1991.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANJUAN, Pedro Ernesto Celestino Pascoal. O déficit habitacional no Brasil: a relevância dos instrumentos privados na implementação de políticas públicas de moradia. **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 8, n. 78 p. 152-177, maio 2019. Disponível em:< [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/159671/2019\\_cardoso\\_henrique\\_deficit\\_habitacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/159671/2019_cardoso_henrique_deficit_habitacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

DUTRA, Jéferson Luiz Dellavalle; CANTALI, Rodrigo Ustárroz. Novo código de processo civil anotado / OAB. Porto Alegre: OAB RS, 2015.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação:** atores, agentes e arenas. Avanços e Dilemas com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida. 249f. il. 2016. Tese(Doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (orgs). **O Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: < [https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Estatuto-da-Cidade\\_Comentado.pdf](https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Estatuto-da-Cidade_Comentado.pdf)> Acesso em 15 de novembro de 2019.

FROTA, Henrique Botelho. A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. **Revista FIDES**, Natal, v.6 , n. 1, jan./jun. 2015, p. 37-52. Disponível em:< <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/202/208>> Acesso em 05 de novembro de 2019.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76697&codUsuario=0>> Acesso em 20 de janeiro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Estatística e Informações: demografia e indicadores sociais: déficit habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76871>> Acesso em 25 de abril de 2019.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. **Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (2007-2011) Por Municípios (2010)**. Brasília, DF: IPEA, 2013. 20 p. (Notas Técnicas, 1).

GIL, Antonio Hernández. **La posesión**. Madrid: Civitas, 1980.

\_\_\_\_\_. **La función social de la posesión: ensayo de teorización sociológicojurídica**. Madrid: Alianza, 1969.

\_\_\_\_\_. **La posesión como institución jurídica y social**. Madrid: Espasa-Calpe, 1987.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018**. Coordenação de População e Indicadores Sociais – Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em:<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>> Acesso em: 12 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019**. Coordenação de População e Indicadores Sociais – Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>> Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell Editores, 2005.

IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Comunicados do IPEA, nº 118, 2011. Disponível em:<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4497/1/Comunicados\\_n118\\_Interesse.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4497/1/Comunicados_n118_Interesse.pdf)> Acesso em 09 de dezembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf> Acesso em 20 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Apontamentos sobre a dimensão territorial da Pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras**. Nota Técnica nº 15, abril/2020. Disponível em:<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9985>> Acesso em 16 de maio de 2020.



MACIEL, Marcos Leandro; OLIVEIRA, Álvaro Borges de. Estado da arte das teorias possessórias. **Revista Jurídica - CCJ/FURB I SSN 1982** -4858 v . 11, nº 22, p. 112 - 127, jul./dez. 2007 112. Disponível em: < <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/697/613>> Acesso em 10 de abril de 2020.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Repositório do Conhecimento do IPEA, fev/2006. Disponível em:< [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps\\_n.12\\_ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf)> Acesso em 18 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: < [https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Estatuto-da-Cidade\\_Comentado.pdf](https://www.caumg.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Estatuto-da-Cidade_Comentado.pdf)> Acesso em 15 de novembro de 2019.

MASTRODI, Josué; BATISTA, Ana Carolina. Existe um direito fundamental à posse? Estudo sobre a revitalização do conceito de propriedade imobiliária urbana em face do direito de moradia. **Revista de Direito da Cidade**, 2015, vol. 07, nº 4. Número Especial. ISSN 2317-7721 pp.1527-1554. Disponível em: < <https://pdfs.semanticscholar.org/a62e/cba008a8f289c802d1200d13d2a08f602f7f.pdf>>. Acesso em: 18 de março de 2020.

\_\_\_\_\_; ROSSI, Renan Alarcon. Direito fundamental social à moradia: aspectos de sua efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.17, n.17, p.168-187, janeiro/junho de 2015. Disponível em:< <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549/420>> Acesso em 08 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_; ALVES, Ederson dos Santos. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, 2017, vol. 9, nº 1, p. 27-49. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262>> Acesso em 14 de junho de 2019.

MENEZES FILHO, Anastácio Lima de. **A influência do direito fundamental à moradia na teoria jurídica da posse e na estrutura constitucional da propriedade privada**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília – UNB, 2017. Disponível em:< <https://repositorio.unb.br/handle/10482/31190>> Acesso em 03 de setembro de 2019.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da; PAULA, Rubem de. **Monitorando o direito à moradia no Brasil**. IPEA - políticas sociais – acompanhamento e análise, nº 12, fev, 2006. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4510/1/bps\\_n.12\\_ensaio4\\_monitorando12.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4510/1/bps_n.12_ensaio4_monitorando12.pdf) Acesso em 15 de dezembro de 2019.

NALIN, Nilene Maria. **O trabalho do assistente social na política de habitação de interesse social : o direito à moradia em debate**. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em:< <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/554>> Acesso em 20 de fevereiro de 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2019.



\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais.** 1966. Disponível em:< <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>> Acesso em: 12 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos.** 1966. Disponível em:< <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em: 12 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos.** 1976. Disponível em:< <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>> Acesso em:

\_\_\_\_\_. **Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento:** adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas. 1986. Disponível em:<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em 12 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral nº 4.** 1991. Disponível em: Acesso em< <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>> Acesso em 18 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Declaração e Programa de Ação de Viena:** Conferências Mundial sobre Direitos Humanos. 1993. Disponível em:< <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>> Acesso em 16 de janeiro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.** 1996. Disponível em:<<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>> Acesso em 12 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral nº 7.** 1997. Disponível em:< [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7\\_DESC](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC)> Acesso em 15 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Monitoring housing rights:** developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing. Nairobi: UN-Habitat; OHCHR, 2003. Disponível em:< [https://www.un.org/ruleoflaw/files/3674\\_40241\\_UNHRP-WP-01.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/3674_40241_UNHRP-WP-01.pdf)> Acesso em 18 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Urban Indicators Guidelines: monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals.** 2004. Disponível em:< <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Urban%20Indicators.pdf>> Acesso em 19 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals- Slums Target.** 2009.



\_\_\_\_\_. **Conselho de Direitos Humanos.** Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 2012. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.46\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.46_sp.pdf)>. Acesso em: 01 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Direitos Humanos.** Informe da Relatora Especial sobre habitação adequada como elemento integrante do direito a um padrão adequado de vida e o direito à não-discriminação a esse respeito, Raquel Rolnik. 25ª sessão, 2013. Ano de publicação: 2014. Disponível em: <[http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54\\_spfinal.pdf](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf)>. Acesso em: 10 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **Documentos temáticos da Habitat III: 20 – Habitação.** Nova York, 2015. Disponível em: [http://habitat3.org/wp-content/uploads/20-Habita%C3%A7%C3%A3o\\_final.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/20-Habita%C3%A7%C3%A3o_final.pdf) Acesso em 19 de dezembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial.** Disponível em: <[https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DIRETRIZES\\_UNU\\_PLANEJAMENTO\\_URBANO\\_E\\_TERRITORIAL\\_Portuguese.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DIRETRIZES_UNU_PLANEJAMENTO_URBANO_E_TERRITORIAL_Portuguese.pdf)> Acesso em 19 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Nova Agenda Urbana - Habitat III.** 2017. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Nova Agenda Urbana.** 2019. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em 04 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **ONU-HABITAT: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>> Acesso em 12 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada:** informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Consejo de Derechos Humanos, 43er período de sesiones, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. Disponível em: <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/43/43>>. Acesso em 18 de julho de 2020.

PAGANI, Elaine Adelina Pagani. **O direito de propriedade e o direito à moradia:** um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PEROZZI, Silvio. **Istituzioni di diritto romano.** 2. ed. Roma: Atheneum, 1928. v. I.

PISARELLO, Geraldo. **Vivienda para todos: un derecho en(de)construcción. El derecho a una vivienda digna.** Barcelona, Icaria: 2003. In: ESCALANTE, Mónica Elizabeth Méjia. **Moradia Adequada e Dignidade Humana da Experiência Espacial.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo – USP, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-16022017-101845/publico/monicaescalanterev.pdf>> Acesso em 20 de setembro de 2019.



ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Brasil Diplomatique. Edição nº 20, março de 2009. Disponível em:< <https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>

SALEILLES, Raymond. **La posesión**. Tradução de J.M. Navarro de Palencia. Madri: Libreria General de Victoriano Suáres, 1909.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: McGraw- Hill, 2006.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 5ª ed. 2013.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Teoria subjetiva da posse. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 320, 23 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5277>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em Matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de de Estudos Constitucionais - RBEC**, Ano 2, n. 8, outubro/dezembro de 2008, p. 55-92. Disponível em:< [http://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo\\_Ingo\\_Wolfgang\\_Sarlet\\_o\\_direito.pdf](http://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf)> Acesso em 14 de janeiro de 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Polis, 1999.

SAULE JÚNIOR, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Elena. Jayme Benvenuto Lima Jr e Lena Zetterstrom (org.). **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. Rio Grande do Sul: Edições Loyola, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Rebeca. Apontamentos Sobre a Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, 2011, vol.03, nº02. ISSN 2317-7721 p. 226-244. Disponível em <file:///C:/Users/Elmareon%20C%20B%20Ribeiro/Downloads/9856-34167-1-SM.pdf> Acesso em 15 mai 2021.

TEPEDINO. Gustavo. Os direitos reais no novo Código Civil. In: **Temas de Direito Civil**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, Nº 6 - Junho de 2005, p. 101-120. Disponível em:<<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>> Acesso em 05 de setembro de 2019.



**Sobre os autores:****Francisco Meton Marques de Lima**

Professor Titular da Universidade Federal do Piauí – UFPI, Integrante do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPI (PPGD/UFPI), Doutor em Direito Constitucional pela UFMG – em 2001, Mestre em Direito e Desenvolvimento pela UFC – em 1987, Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, Ex-Prof. Assistente da UFC, Autor de vários livros nas áreas de Direito do Trabalho (um dos quais em 4 e outro em 17 edições), Processo do Trabalho, Direito Constitucional, Filosofia do Direito e Teoria dos Valores.

Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina, PI, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9232203175795621> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1909-3134>

E-mail: [meton@trt22.jus.br](mailto:meton@trt22.jus.br)

**Adalgisa Costa Melo**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Piauí – UFPI; Especialista em Gestão Pública; Advogada; Graduada em Direito.

Universidade Federal do Piauí - UFPI, Teresina, PI, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2964302252456240> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6703-0093>

E-mail: [adalgisamelo@hotmail.com](mailto:adalgisamelo@hotmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

