

Camila Santos da Silva Maia

A MORADIA SEGURA E ADEQUADA



Fortaleza-CE

2023

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo
Diagramação: Vanques Emanuel
Capa: Vanderson Xavier
Produção Editorial: Editora DINCE
Revisão: Do Autor

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Dr. Francisco Dirceu Barro
Prof. Raimundo Carneiro Leite
Eduardo Porto Soares
Alice Maria Pinto Soares
Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

MAIA Camila Santos da Silva
A MORADIA SEGURA E ADEQUADA
Editora DINCE 2023. 120 p.

ISBN 978-85-7872-630-0

DOI: ????

1. Direito Constitucional 2. Direito à moradia. Título

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de **AUTORIA EXCLUSIVA DA AUTORA** e de sua inteira responsabilidade.

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

DEDICATÓRIA

Este livro encerra a primeira fase da minha vida, por isso, agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado nesse início que foi extremamente árduo e onde aprendi o verdadeiro significado da resiliência.

Minha família, agradeço a cada um, com todo meu coração, em especial meus avós, Aureliano e Zélia, *in memoriam*.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA.....	3
INTRODUÇÃO	7
1. CONCEITOS IMPORTANTES.....	11
1.1 Direito à moradia	11
1.2 Moradia adequada.....	18
1.3 Moradia segura	29
1.4 Imóvel público	32
1.5 Pessoa em situação de vulnerabilidade social e econômica	36
2. COMPETÊNCIA.....	41
2.1 Introdução	41
2.2 Controle jurisdicional de políticas públicas	43
2.2.1 Direito público subjetivo	43
2.2.2 Norma de aplicação imediata.....	47
2.2.3 O direito à moradia e o <i>déficit</i> habitacional	51
2.2.4 Ativismo judicial e judicialização	53
2.2.5 Interpretativismo	58
3. INVASÃO, OCUPAÇÃO E REMOÇÃO	61

3.1	Invasão e ocupação	61
3.2	Desalojamento forçado, remoção forçada	63
3.3	Devido processo legal e assistência jurídica ...	67
3.4	Resolução 10/2018 CNDH	73
3.5	Resolução 17/2021 CNDH	78
3.6	Pandemia	89
3.6.1	Introdução.....	89
3.6.2	Recomendação 90/21, CNJ	90
3.6.3	Desocupação do imóvel urbano - liminares suspendendo as ordens de remoção e despejo	92
4.	INSTRUMENTOS E INSTITUTOS	97
5.	CONCLUSÃO	104
6.	REFERÊNCIAS.....	107

INTRODUÇÃO

O direito à moradia segura e adequada é um dos deveres do Estado esculpido no artigo 6º, da Constituição Federal. Conforme estabelece farta legislação, em especial a internacional, o direito à moradia deve ser segura e adequada.

A adequação de uma moradia é ligada diretamente, não somente à própria estrutura, como também o local que é escolhido. Este deve ser livre de perigos e contar com a disponibilidade de serviços, materiais, benefícios, infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, salubridade, acessibilidade, boa localização e adequação à cultura. A junção de todos esses fatores asseguram às pessoas plena dignidade.

A segurança envolve a estabilidade na sua moradia, o que implica possuir garantias legais contra os desalojamentos forçados, assédio e outras ameaças, sejam elas judiciais ou administrativa.

O direito à moradia segura e adequada, por pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, pode ocorrer inclusive em imóveis públicos que não estejam cumprindo a sua função social. Entretanto, nesse caso, a doutrina e jurisprudência preveem inúmeras ressalvas.

As pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, em decorrência da sua situação

peculiar, necessitam de apoio jurídico e social, assim como prioridade na obtenção dessas moradias. A Defensoria Pública, instituição permanente¹, incumbida de prestar a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos², é um importante instrumento para o alcance desses direitos.

A competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, outorgada pela Constituição Federal, é conferida a todos os entes federados. Caso não o façam, ocorrendo a omissão ou insuficiência na prestação do serviço, é garantido o controle jurisdicional das políticas públicas, através dos institutos do ativismo judicial e judicialização.

Existe uma gama de instrumentos e institutos jurídicos que são capazes de, além de ordenar e garantir às pessoas a plenitude da dignidade, como a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação fundiária, a usucapião e a desapropriação judicial, por exemplo.

¹ **Art. 134.** A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

² **Art. 5º, LXXIV.** O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Nessa obra pretendemos demonstrar os principais conceitos e argumentos de um tema que é repleto de discriminação e preconceito, sem o intuito de esgotar o tema. É direito subjetivo das pessoas em situação de vulnerabilidade uma moradia segura e adequada, sobretudo se esse imóvel é público.

1. CONCEITOS IMPORTANTES

1.1 DIREITO À MORADIA

Nos termos do artigo 6^o³, da Constituição Federal, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, programa de renda básica familiar aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

Dessa forma, o direito à moradia é um direito social expresso na Constituição. Entretanto, esse direito não está previsto expressamente desde sua redação original. Ele foi incluído através da Emenda Constitucional nº 26/2000. Segundo Pedro Lenza (2017, p. 869):

O direito à moradia foi previsto de modo

³ **Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

expresso como direito social pela EC n. 26/2000. Apesar dessa incorporação tardia ao texto, desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, na dicção do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Apesar do direito à moradia somente ter sido positivada como um direito social do artigo 6º através da Emenda Constitucional nº 26/2000, este já era um direito fundamental social implícito por todo texto da Constituição Federal de 1988 e explícito na forma do direito à propriedade.

Conforme leciona Sarlet (2009), por conta de sua vinculação à dignidade da pessoa humana, a definição do conteúdo do direito à moradia deve levar em consideração parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável. Ainda que na Constituição o direito à moradia não seja adjetivado, não se dispensa uma concretização legislativa e jurisprudencial sobre seu conteúdo, bem como o recurso aos parâmetros definidos no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Dessa forma, não basta a oferta de uma moradia. Ela deve ser adequada e segura, como forma de garantir os direitos humanos.

Ainda conforme o entendimento de Sarlet (2010), este realiza uma importante distinção entre moradia e propriedade, senão vejamos,

Na definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre, ainda em caráter preliminar, distingui-lo do direito de propriedade (e do direito à propriedade). Muito embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, para além disso, a moradia acaba, por disposição constitucional expressa – e em determinadas circunstâncias - assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional), atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia – convém frisá-lo - é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios.

A necessidade da viabilização da inclusão social e urbana dos cidadãos de baixa renda é latente. Maricato (2003) afirma que a segregação territorial acarreta problemas de diversas ordens, como a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (saúde, educação, transporte público, saneamento), menos oportunidade de empregos formais e profissionalização, maior exposição à violência, seja ela marginal ou policial.

O direito dos hipossuficientes ficou ainda mais em voga quando, recentemente, a Emenda Constitucional nº 114/2021 inseriu o parágrafo único ao artigo 6º: todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar. Um direito que estava previsto em leis infraconstitucionais, agora possui *status* constitucional e de cláusula pétrea⁴.

Essa Emenda Constitucional inseriu mais um objetivo da assistência social, a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza⁵. Já no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, juntamente com a Emenda Constitucional 126 de 2022, determinou, no art. 107-A⁶, que os recursos decorrentes da moratória no

⁴ **Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.

⁵ **Art. 203.** A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

⁶ **Art. 107-A.** Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do

art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) I - no exercício de 2022, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no caput deste artigo deverá ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) II - no exercício de 2023, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2 de julho de 2021 e 2 de abril de 2022 e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o exercício de 2023; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) III - nos exercícios de 2024 a 2026, pela diferença entre o total de precatórios expedidos entre 3 de abril de dois anos anteriores e 2 de abril do ano anterior ao exercício e o limite de que trata o caput deste artigo válido para o mesmo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 1º O limite para o pagamento de precatórios corresponderá, em cada exercício, ao limite previsto no caput deste artigo, reduzido da projeção para a despesa com o pagamento de requisições de pequeno valor para o mesmo exercício, que terão prioridade no pagamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 2º Os precatórios que não forem pagos em razão do previsto neste artigo terão prioridade para pagamento em exercícios seguintes, observada a ordem cronológica e o disposto no § 8º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 3º É facultado ao credor de precatório que não tenha sido pago em razão do disposto neste artigo, além das hipóteses previstas no § 11 do art. 100 da Constituição Federal e sem prejuízo dos procedimentos previstos nos §§ 9º e 21 do referido artigo, optar pelo recebimento, mediante acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal, em parcela única, até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% (quarenta por cento) do valor desse crédito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 4º O Conselho Nacional de Justiça regulamentará a atuação dos Presidentes dos Tribunais competentes para o cumprimento deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

§ 5º Não se incluem no limite estabelecido neste artigo as despesas para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11, 20 e 21 do art.

pagamento de precatórios (art. 100, CF/88) fossem destinados ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º, que é o programa de transferência de renda e à seguridade social, nos termos do art. 194, da Constituição Federal.

100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo, bem como a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 7º Na situação prevista no § 3º deste artigo, para os precatórios não incluídos na proposta orçamentária de 2022, os valores necessários à sua quitação serão providenciados pela abertura de créditos adicionais durante o exercício de 2022. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) § 8º Os pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal serão realizados na seguinte ordem: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) I - obrigações definidas em lei como de pequeno valor, previstas no § 3º do art. 100 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) II - precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) III - demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) IV - demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no inciso III deste parágrafo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021) V - demais precatórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

Voltando ao tema moradia, no plano internacional ela também é garantida. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) representa o grande marco da universalidade e inerência dos direitos humanos. A DUDH foi aprovada em 10.12.1948, pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), e a votação se deu por ampla maioria. O direito à propriedade está previsto no artigo 17⁷ e habitação no artigo 25⁸.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) também prevê o direito à propriedade privada, no seu artigo 21⁹, devendo ser resguardado inclusive da usura e outras formas de exploração. Esse documento é do ano de 1969 e atualmente podemos ler esse artigo como uma forma de proteção contra a especulação imobiliária e falta de destinação social da propriedade.

⁷ **Art. 17.** 1. Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

⁸ **Art. 25.** 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e 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.

⁹ **Art. 2.** Direito à Propriedade Privada: 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social. 2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei. 3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu propostas denominados “ODS” (Objetivos Desenvolvimento Sustentável”, com o objetivo de nortear as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional nos próximos quinze anos. O documento passou a ser conhecido como “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável composta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”.

A Organização das Nações Unidas (ONU) elenca como Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11¹⁰ da Agenda 2030 Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

O direito à moradia não se resume a um teto e quatro paredes. A moradia deve ser segura e adequada, conforme veremos abaixo.

1.2 MORADIA ADEQUADA

O direito à moradia adequada é extensão da dignidade do ser humano.

O direito à moradia goza de ampla tutela no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Seu reconhecimento nos documentos internacionais

¹⁰ **11.1.** Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

remonta à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 que garante o direito a um padrão de vida, sobretudo por meio da habitação adequada¹¹.

Um dos tratados mais importante do sistema Onusiano de Direitos Humanos é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi introduzido no nosso ordenamento através do Decreto 591/92. Ele trata dos direitos de 2ª dimensão ou geração.

O artigo 11.1¹² prevê que toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado. O direito fundamental à moradia adequada tem fundamento no direito a um padrão de vida adequado e é de importância central para o gozo de todos os demais direitos.

Dentre todos os instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos, o artigo 11.1 do Pacto é o mais completo de todos que tratam do tema moradia. Como já foi dito anteriormente, o direito à moradia foi

¹¹ **Art. 25. 1.** Todo ser humano tem direito 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 e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

¹² **Art. 11.1.** Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

recentemente incluído no art. 6º, da Constituição Federal de 1988, sem qualquer adjetivação.

A interpretação da palavra de “família” deve ser realizada no mais amplo sentido e deve englobar famílias unipessoais e pluripessoais, sem distinção de idade, orientação sexual, situação econômica, raça, origem social ou outra condição.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem competência para monitorar os direitos econômicos, sociais e culturais previstos no Pacto. Conforme o disposto nos artigos 16 e 17 do Pacto¹³, os

¹³ **Art. 16.1.** Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto. 2. a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame, de acordo com as disposições do presente Pacto. b) O Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios - ou de todas as partes pertinentes dos mesmos - enviados pelos Estados Partes do presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou partes deles, guardem relação com questões que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivos instrumentos constitutivos.

Art. 17. 1. Os Estados Partes do presente Pacto apresentarão seus relatórios por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados Partes e às agências especializadas interessadas. 2. Os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no

Estados se comprometem a apresentar relatórios periódicos sobre as medidas que tiverem adotado e sobre os progressos realizados visando assegurar os direitos nele reconhecidos.

Outra competência importante do Comitê é realizar interpretações autênticas acerca das Convenções, Tratados e Pactos do sistema. Essas interpretações ocorrem por meio de Comentários Gerais. Apesar de não ter força vinculante, é capaz de colocar o Estado Parte em exposição perante os outros e, inclusive, sanções econômicas.

O Comentário Geral nº 4¹⁴ (1991) interpretou o artigo 11.1 e elencou os componentes do direito à moradia adequada. Segundo o Comitê, a interpretação do direito à moradia deve ser amplo:

O direito ao alojamento não deve entender-

presente Pacto. 3. Caso as informações pertinentes já tenham sido encaminhadas à Organização das Nações Unidas ou a uma agência especializada por um Estado Parte, não será necessário reproduzir as referidas informações, sendo suficiente uma referência precisa às mesmas.

¹⁴ O Comitê reuniu muita informação relativa a este direito. Desde 1979, o Comitê e os órgãos que o precederam apreciaram 75 relatórios sobre o direito a um alojamento adequado. O Comitê consagrou a esta questão um dia de debate geral por ocasião da 3.^a e 4.^a sessão. Para além disso, tomou cuidadosamente nota das informações obtidas no âmbito do Ano Internacional do Abrigo para as pessoas sem lar (1987), nomeadamente através da Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000, adoptada pela Assembleia Geral. De igual modo, apreciou relatórios e outros documentos pertinentes da Comissão dos Direitos Humanos e da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Protecção das Minorias

se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade.

E ainda prossegue, enfatizando 2 (duas) principais razões:

Primeiro, o direito ao alojamento está inteiramente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais que formam as premissas do Pacto. Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações e, principalmente, o fato de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos econômicos.

Segundo o disposto no artigo 11.o, n.º 1 não deve ser entendido como visando um “alojamento” tout court, mas sim um alojamento adequado. Como o afirmou a Comissão sobre os Estabelecimentos Humanos e se encontra definido na Estratégia Global para o Abrigo para o ano 2000, “uma habitação adequada compreende [...] intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infra-estruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de

trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários.

O local em que as pessoas irão conviver com seus amigos e familiares deve ser adequada em seu mais amplo sentido, como estabelece o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e os mais renomados doutrinadores nacionais e estrangeiros. A habitação deve ser conferir aos seus usuários intimidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação, dentre outros, além da oferta dos serviços essenciais.

Não é a atribuição simples de conferir um adjetivo “adequado” ao substantivo “moradia”. É a certeza de um direito fundamental decorrente da dignidade humana e do gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Segundo o Comentário Geral nº 4 (1991), alguns aspectos devem ser levados em consideração para que uma posse seja adequada:

(i) Segurança jurídica da posse: as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças;

(ii) Disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura: as pessoas devem dispor de serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto e nutrição e acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e

iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência;

(iii) Custo acessível: o custo com o imóvel deve ser proporcional aos níveis de renda do morador, de forma que realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas;

(iv) Habitabilidade: a moradia deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças;

(v) Acessibilidade: o direito à moradia deve ser acessível aos titulares do direito. Alguns grupos de pessoas devem ter prioridade na aquisição de imóveis, tais como idosos, as crianças, pessoas com deficiência, os doentes terminais;

(vi) Localização: a moradia adequada deve estar em um local que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros equipamentos sociais;

(vii) Adequação cultural: a moradia deve ter extensão da identidade e diversidade cultural dos seus habitantes.

O problema habitacional é mais complicado de ser resolvido, uma vez que não basta promover o acesso

a casas. Deve-se verificar a urbanização das áreas onde as moradias serão construídas. Não adianta inserir pessoas em programas de moradia se esses locais não têm acesso a saneamento, iluminação, educação, transporte, saúde, cultura e lazer, entre tantos outros serviços básicos. Sarlet (2010) acrescenta:

Tais diretrizes, importa frisar, revelam de modo emblemático aquilo que já havia sido anunciado, no sentido de que um direito à moradia digna não pode ser interpretado como sendo apenas um “teto sobre a cabeça” ou “espaço físico” para viver, pressupondo a observância de critérios qualitativos mínimos. Que a implementação dos padrões estabelecidos pela ordem jurídica internacional reclama, por outro lado, uma exegese afinada com as peculiaridades de cada País e região (já que é na realidade concreta de quem mora e onde mora que se pode aferir a compatibilidade da moradia com uma existência digna), por sua vez, constitui premissa igualmente já destacada.

Como podemos perceber, uma moradia só é adequada quando houver a união de diversos fatores. A Rede Nacional Primeira Infância¹⁵, acertadamente afirma que:

Em termos de moradia, em 2010 havia 6,5 milhões de famílias em domicílios precários, em situação de coabitação, aluguel caro

¹⁵ <http://primeirainfancia.org.br/criancaoespaco/eixos/moradia-e-saneamento-o-que-e-saiba-mais/>

para seus orçamentos, ou adensamento excessivo (três ou mais pessoas por dormitório), segundo a Secretaria Nacional de Habitação. A inadequação das condições de moradia gera instabilidade familiar e, muitas vezes, se desdobra em conflitos que envolvem as crianças de forma negativa, ao presenciarem brigas e discussões, por exemplo.

Além disso, a proporção de crianças até 4 anos vivendo em favelas era de 7,2%, de acordo com o Censo 2010, do IBGE. A falta de urbanização nos bairros favelizados dificulta o acesso dessas crianças a uma série de serviços disponíveis em outras áreas da cidade. Já a grande quantidade de moradias construídas de forma insegura nessas regiões representa risco de vida para seus habitantes, que ficam vulneráveis a deslizamentos e desabamentos.

O déficit habitacional e de saneamento que marca a sociedade brasileira afeta especialmente os mais pobres. Quem pode pagar por moradias adequadas sente menos na pele esta dívida histórica do país com seus cidadãos. A desigualdade se revela em nível regional e dentro de uma mesma cidade.

A moradia é um meta-direito, uma vez que a partir dele são oportunizados um rol extenso de outros direitos, e sem os quais ele não será possível, como a própria vida, segurança e saúde.

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

O saneamento básico é um dos assuntos mais em voga atualmente, devido às alterações na lei principal nº 11.445/07 realizadas pela lei nº 14.026/20, conhecida como novo marco regulatório do saneamento básico. O objetivo da nova lei foi justamente de trazer uma eficiência maior na prestação deste serviço tão caro à população. Os altos índices de falta de acesso aos serviços de saneamento básico levou o congresso a aprovar este novo marco regulatório.

O saneamento básico é um direito fundamental de todos, e constitui o mínimo existencial para uma vida digna. Sua importância vai para além do abastecimento de água potável, pois o seu conceito abarca o conjunto de

serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Conforme entendem Massa e Chiavegatto Filho (2020):

O saneamento básico é fator de grande preocupação em saúde pública, principalmente em países de baixa e média renda. Definido como o controle dos fatores do meio físico que exercem ou têm o potencial de exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar físico, mental e social, o saneamento básico tem sido considerado um importante determinante ambiental de saúde¹. Relacionados, principalmente, aos serviços de disponibilidade de água potável, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, os problemas de saneamento são agravados pelo crescimento não planejado dos centros urbanos, afetando atualmente parte importante da carga total de doenças no mundo. Nesse contexto, estima-se que cerca de 10% do volume total de doenças poderia ter sido prevenido pela melhoria das condições de saneamento.

Ter saneamento básico, portanto, também é ter ruas limpas, sem acúmulo de resíduos sólidos (lixo), com escoamento das águas da chuva adequado, além de sistema de esgoto eficaz, sem esgotamentos a céu aberto.

A Comissão de Constituição e Justiça aprovou uma proposta de emenda à Constituição (PEC 2/2016), de autoria de Randolfe Rodrigues, da Rede Sustentabilidade do Amapá, que insere o saneamento básico como um direito social na Constituição, no art. 6º. A ideia é que o reconhecimento como direito básico aumente a responsabilidade do Executivo em garantir água tratada e esgoto para toda a população.

Dessa forma, a adequação de um imóvel engloba questões anexas como saneamento básico, iluminação pública, educação, transporte urbano, saúde pública, cultura e lazer, entre outros serviços básicos.

1.3 Moradia segura

O direito à moradia segura é extensão da dignidade do ser humano.

Quando interpretamos o artigo 11.1, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no direito a um nível de vida adequado, também está incluído o direito à moradia segura.

O Comitê no Comentário Geral nº 7 (1997) ao interpretar o artigo 11.1 estendeu seu entendimento acerca da segurança jurídica da posse, já mencionada no Comentário Geral nº 4 (1991). A segurança envolve a estabilidade na sua moradia, o que implica possuir garantias legais contra os desalojamentos forçados, assédio e outras ameaças:

A prática de desalojamentos forçados está muito espalhada e afeta pessoas tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Devido à relação de interdependência e indivisibilidade que existe entre direitos humanos, os desalojamentos forçados frequentemente violam também outros direitos humanos. Deste modo, a prática de desalojamentos forçados, enquanto viola claramente os direitos protegidos pelo Pacto, pode também resultar em violações aos direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, o direito a segurança pessoal, direito da não interferência na vida privada, família e casa, e o direito ao gozo pacífico de bens

As garantias legais são encontradas a partir da proteção processual e a garantia do devido processo legal. O Comitê, a partir do Comentário Geral nº 7 (1997), dispôs, de modo exemplificativo, algumas das proteções processuais que devem ser aplicadas nos casos de despejos forçados, quais sejam:

- (a) uma oportunidade para consulta genuína com aqueles afetados;
- (b) notificação adequada e razoável para todas as pessoas afetadas previamente à data programada para o despejo;
- (c) informação sobre o despejo proposto, e, quando aplicável, sobre o propósito alternativo para o qual a terra ou moradia vai ser utilizada, a ser disponibilizada em tempo razoável a todos os afetados;
- (d) especialmente quando envolver grupos

de pessoas, oficiais do governo ou seus representantes devem estar presentes durante o despejo;

(e) todas as pessoas que executarem o despejo devem estar devidamente identificadas;

(f) despejos não podem ser implementados quando houver mau tempo ou à noite a menos que as pessoas afetadas consintam;

(g) oferta de remédios jurídicos; e

(h) prestação, onde possível, de assistência jurídica às pessoas que dela precisarem para ter acesso ao Judiciário

O Comentário Geral frisa a situação de pessoas em situação de vulnerabilidade. Em virtude da desigualdade enfrentada por certos grupos, é necessária a adoção de medidas apropriadas para garantir que não esteja envolvida nenhuma forma de discriminação:

As mulheres, crianças, jovens, idosos, povos indígenas, minorias étnicas e outras, outros grupos ou indivíduos vulneráveis, sofrem desproporcionalmente com a prática de desalojamentos forçados. De todos os grupos, as mulheres são especialmente vulneráveis, devido a discriminações regulamentares e jurídicas que muitas vezes se aplicam ao direito de propriedade (incluindo propriedade da casa) ou direito de acesso a propriedade ou acomodação, e a sua vulnerabilidade particular ligada a atos de violência e abuso sexual quando se tornam sem abrigo.

Comentários Gerais, como o número 4 e 7, aqui citados, conforme entende Saule Júnior (2004), constituem uma interpretação impositiva sobre o atual significado do direito à moradia digna, adequada e segura, no âmbito do direito internacional. Eles podem ser utilizados como base tanto para uma maior atuação dos órgãos internacionais na garantia desses direitos, quanto como base para os atos de desenvolvimento nacional do direito à moradia.

Uma moradia segura é aquela que seja protegida contra desalojamentos forçados, assédio e outras ameaças, que podem ser por causas naturais ou não.

1.4 Imóvel público

O Código Civil de 2002 tem capítulo próprio que trata dos tipos e classificações de imóveis públicos. Inicialmente, para conceituar imóveis públicos no artigo 98¹⁶, é considerado um conceito cognoscível de forma excludente. São imóveis públicos todos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Os demais seriam privados.

¹⁶ **Art. 98.** São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Os bens públicos podem ser de 3 (três) tipos: uso comum do povo, uso especial e os dominicais. Apesar de não conceituar, o artigo 99¹⁷, do Código Civil, nos fornece exemplificações.

O Código Civil exemplifica os bens públicos de uso comum do povo, como rios, mares, estradas, ruas e praças. Para Araújo (2015, p. 1.200) o rol previsto é exemplificativo e "pela natureza ou destinação legal podem também ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem autorização e consentimento individualizado da administração".

Os bens públicos de uso especial, como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração Federal, Estadual, Territorial ou Municipal, inclusive os de suas Autarquias . De acordo com Bandeira de Mello (2015, p. 954) bens públicos de uso especial "são aqueles onde estão instaladas repartições públicas, compreende-se que, como regra, o uso que as pessoas podem deles fazer, é o que corresponda às condições de prestação de serviço ali sediado".

¹⁷ **Art. 99.** São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Por último, o Código Civil exemplifica os dominicais, como aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Mais uma vez, segundo Araújo (2015, p. 1.201):

Esses bens dominicais são os componentes do patrimônio disponível do Poder Público, não no sentido de que devam ser colocados à venda, cedidos, permutados, alienados ou onerados, mas que podem ser objeto de relação patrimonial privada ou mesmo pública por não estarem afetados ao uso comum do povo ou uso especial, mas essa disponibilidade é relativa pois esses bens podem ser afetados, passando da categoria do domínio privado para o domínio público, além do que estão sujeitos a procedimentos de direito público para sua alienação ou sessão, em especial, autorização legislativa e a licitação (p. ex., Lei n. 8.666/93, arts. 17 e s., 23, §3º, além de disposições constitucionais específicas, como o art. 188, §§1º e 2º da CF).

Os bens dominiais, por estarem desprovidos de afetação, podem ser alienados, observadas as exigências da lei, conforme estabelece o artigo 101¹⁸, do Código Civil.

¹⁸ **Art. 101.** Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Já os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, por sua vez, são inalienáveis¹⁹.

Os bens de uso comum do povo e de uso especial são bens afetados/ consagrados ao interesse coletivo. Quando ocorre a desafetação/ desconsagração, esses bens se tornam dominicais e entram no patrimônio disponível do Estado.

Uma dúvida pode surgir acerca do alcance do conceito de bens públicos. A doutrina faz a divisão e utiliza três teorias (Di Pietro, 2022): a primeira, denominada Teoria Inclusivista, entende que bens públicos seriam todos aqueles que pertencem à Administração Direta e Indireta, englobando os bens da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista.

Para a segunda teoria, denominada Exclusivista, o conceito de bens públicos deve estar vinculado necessariamente à ideia desses bens pertencerem ao patrimônio de pessoas jurídicas de direito público, dessa forma, apenas os bens da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações.

E a terceira, denominada mista, que afirma que bens públicos são todos aqueles que pertencem a pessoas jurídicas de direito público, bem como aqueles pertencentes à pessoa jurídica de direito privado, desde que estejam afetados à prestação de um serviço público, incluindo parte do patrimônio de empresas públicas,

¹⁹ **Art. 100.** Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

1.5 Pessoa em situação de vulnerabilidade social e econômica

As pessoas em situação de vulnerabilidade podem estar em relação de desigualdade em decorrência dos mais diversos fatores. As denominadas “100 Regras de Brasília sobre Acesso à justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade” (2008) é um documento elaborado pela 14ª Conferência Judicial Ibero-Americana 2008.

Participaram da Conferência a Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a Associação Inter americana de Defensores Públicos (AIDEF), a Federação Ibero-americana de Ombudsman (FIO) e a União Ibero-americana de Colégios e Agrupamentos de Advogados (UIBA).

O documento define “pessoas em condição de vulnerabilidade” como:

Pessoas que em razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o género e a privação de liberdade.

A concreta determinação das pessoas em condição de vulnerabilidade em cada país dependerá das suas características específicas, ou inclusive do seu nível de desenvolvimento social e económico.

Para Esteves e Silva (2018, p. 299):

Embora não possuam carácter vinculante como as normas de tratados internacionais, as "100 Regras de Brasília" foram reconhecidas pelas mais importantes instituições do sistema judicial ibero-americano como premissas básicas para garantir o acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Por essa razão, a doutrina especializada vem reconhecendo ao diploma força normativa cogente.

A ANADEP (Associação Nacional de Defensores Públicos), no seu 1º relatório nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade (2015) estabelece que:

Com o advento da EC 80/2014, para expressar e instrumentalizar o regime democrático, a efetivação do dever

constitucional de promoção dos direitos humanos torna indubitável que o atuar do defensor público em prol dos necessitados se traduza pela defesa dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade. A hipossuficiência econômica é uma das causas de vulnerabilidade a legitimar a atuação do defensor público.

Outras causas que podem ou não concorrer com a hipossuficiência financeira/econômica, a título de exemplo, podem se referir a:

- 1 - idade (crianças, adolescentes e pessoa idosa)
- 2 - gênero
- 3 - raça
- 4 - vítima (p. ex.: a atuação como assistente de acusação)
- 5 - pessoas LGBT
- 6 - pessoas privadas de liberdade
- 7 - pessoas com deficiência (física ou mental)
- 8 - pessoas em situação de rua
- 9 - catadores de materiais recicláveis
- 10 - pescadores artesanais
- 11 - assentados e acampados rurais
- 12 - indígenas

13 - quilombolas

14 - ciganos

15 - migrantes (econômicos), refugiados e apátridas

16 - refugiados e apátridas

17 - pessoas que sofrem intolerância religiosa

18 - saúde

Dessa forma, exclusivamente como objeto de estudo, as pessoas em situação de vulnerabilidade, em especial social e econômica, em virtude da sua condição peculiar, devem receber maior atenção com relação às políticas públicas que efetivem o direito à moradia segura e adequada.

2. COMPETÊNCIA

2.1 Introdução

Conforme estabelece o inciso IX²⁰, artigo 23, da Constituição Federal, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Dessa forma, a competência administrativa é comum entre União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Já para instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, a competência é exclusiva da União, na dicção do artigo 21, XX²¹, da Constituição Federal. A União determina regras gerais, para que os demais entes possam especificar conforme suas próprias necessidades.

²⁰ **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

²¹ **Art. 21.** Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, na forma do artigo 30, I e VIII²², da Constituição Federal.

Pedro Lenza (2017, p. 1252) corrobora com o entendimento:

Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5.º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5.º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Dessa forma, podemos concluir que a competência para promover condições de habitação é solidária entre todos os entes federativos.

²² **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

2.2 Controle jurisdicional de políticas públicas

2.2.1 Direito público subjetivo

O direito à moradia é um direito social, como já foi dito anteriormente, por expressa previsão na Constituição Federal, perfazendo verdadeiro direito subjetivo. Eles se efetivam especialmente pela implementação de políticas públicas pelo Estado, cuja prioridade é de competência do Legislativo e do Executivo.

Por políticas públicas entende-se como um conjunto de ações e programas estatais destinados a assegurar o interesse público e o bem estar da sociedade.

O poder público deve facilitar que todas as pessoas tenham acesso à moradia digna inclusive por meio de financiamento da habitação, por meio de fundos públicos específicos. É o que dispõe Comentário Geral nº 4 (1991):

As medidas que os Estados Partes devem adotar para dar cumprimento às obrigações assumidas no domínio do direito a um alojamento adequado, podem envolver o setor público e privado. De um modo geral, o financiamento da habitação, através da atribuição de fundos públicos a este setor, pode ser utilizado na construção direta de novas habitações. Na maior parte dos casos, porém, a experiência tem demonstrado a incapacidade dos Governos

para dar resposta à falta de alojamento mediante a construção de habitações financiadas pelo Estado. Os Estados Partes devem ser encorajados a promover as estratégias de capacitação, no pleno respeito das suas obrigações no âmbito do direito a um alojamento adequado. Obrigações que consistem, essencialmente, em garantir que as medidas adoptadas sejam suficientes, no seu conjunto, para realizar o direito de todos a um alojamento adequado, no mais curto espaço de tempo, utilizando o máximo dos recursos disponíveis.

Em relação ao custo das moradias populares, estas devem ser subsidiadas por programas de governo, com a maior prioridade. O programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é a atual política pública do governo que visa a diminuição do *déficit* habitacional, por meio da criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais²³. O programa é regulamentado pela Lei nº 11.997/2011.

A Medida Provisória nº 1162/2023 estabeleceu novas regras ao programa Minha Casa, Minha Vida

²³ **Art. 1º** O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

(PMCMV) e haverá 3 (três) faixas de renda de beneficiados que vão até R\$ 8 mil mensais. Nas áreas urbanas, a faixa 1 destina-se a famílias com renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.640; a faixa 2 vai até R\$ 4,4 mil; e a faixa 3 até R\$ 8 mil.

Em áreas rurais, os valores são equivalentes, mas contados anualmente devido à sazonalidade do rendimento nessas áreas. Assim, a faixa 1 abrangerá famílias com até R\$ 31.680,00 anuais; a faixa 2 vai até R\$ 52.800,00; e a faixa 3, até R\$ 96 mil:

Art. 5º O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), consideradas as seguintes faixas:

I - famílias residentes em áreas urbanas:

a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais);

b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais); e

c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais); e

II - famílias residentes em áreas rurais:

- a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil seiscentos e oitenta reais);
- b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais); e
- c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).

De acordo com Tolentino (2022):

Nos últimos dois anos, a pandemia trouxe desafios sem precedentes a diversos setores da sociedade. No caso da construção civil, não foi diferente. Trata-se, inclusive, do maior segmento impactado pelos efeitos da covid-19. Em um primeiro momento, ainda em 2020, houve forte demanda por habitação, o que beneficiou a área até então. Mas não a impediu de vivenciar o peso de medidas tomadas posteriormente, na intenção de conter a crise sanitária.

De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre/FGV), a redução da demanda e paralisação das atividades foram justamente os principais fatores que contribuíram para que empresários do ramo (94,3%) sentissem os efeitos negativos do novo coronavírus nos negócios.

Em 2023, o fortalecimento de programas habitacionais promete aumentar a demanda por compra de imóveis financiados, principalmente para o segmento econômico. A retomada do Programa Minha Casa Minha Vida com foco no público de baixa renda deve aquecer o mercado de moradia popular.

Fontanella (2015) acrescenta a necessidade do poder público realizar, mesmo que de forma temporária, auxílio financeiro para pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade:

Oportuno mencionar que, para os casos de pessoas que ocupem áreas ou imóveis submetidos a riscos estruturais e/ou insalubridade ou que, por qualquer outro motivo estejam sob ameaça de despejo, uma forma de prestação fática que vêm sendo adotada é a assistência material do governo por meio de ações como bolsa ou auxílio moradia, ou, ainda, a disponibilização de alojamentos precários para a permanência temporária da população despejada

2.2.2 Norma de aplicação imediata

O direito à moradia está previsto expressamente, no art. 6º, da Constituição Federal, como um direito social. Por ser um direito de 2ª dimensão/geração, alguns autores questionam acerca da

aplicabilidade dos mesmos. Mazzuoli (2021, p. 45) conceitua esses direitos como:

Os direitos da segunda geração, por sua vez, ainda segundo Bonavides, nasceram a partir do início do século XX e compõem-se dos direitos da igualdade *lato sensu*, a saber, os direitos econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo do Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Tais direitos foram remetidos à esfera dos chamados direitos programáticos, em virtude de não conterem para a sua concretização aquelas garantias habitualmente ministradas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade. Várias Constituições, inclusive a do Brasil, formularam o preceito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (art. 5.º, § 1.º). Com efeito, até então, em quase todos os sistemas jurídicos, prevalecia a noção de que apenas os direitos da liberdade eram de aplicabilidade imediata, ao passo que os direitos sociais tinham aplicabilidade mediata, por via do legislador

A doutrina garantista, espelhada no art. 5º, §1º²⁴, entende que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sarlet (2010) afirma que a previsão desta norma no título dos

²⁴ **Art. 5º, § 1º:** As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

direitos fundamentais tem sido atribuída à influência exercida por outras ordens constitucionais sobre o nosso Constituinte⁶³, bem como ao anteprojeto elaborado pela “Comissão Afonso Arinos”, que, no seu art. 10, continha preceito semelhante. Piovesan (1995, p. 90):

Assegurar a força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, tem por finalidade tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, (...) investe os poderes públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.

Entretanto, alguns outros autores, como Jorge Miranda (1990, p. 218) afirmam que algumas normas constitucionais, como os direitos sociais, não são de aplicabilidade plena:

Certas normas não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjetivos.

Esse é o mesmo entendimento de Pedro Lenza (2017, p. 174)

As normas de eficácia limitada, declaratórias de princípios institutivos ou organizativos (ou orgânicos) contêm esquemas gerais (iniciais) de estruturação de instituições, órgãos ou entidades. Podemos exemplificar com os arts. 18, § 2.º; 22, parágrafo único; 25, § 3.º; 33; 37, VII; 37, XI; 88; 90, § 2.º; 91, § 2.º; 102, § 1.º; 107, § 1.º; 109, VI; 109, § 3.º; 113; 121; 125, § 3.º; 128, § 5.º; 131; 146; 161, I; 224...

Já as normas de eficácia limitada, declaratórias de princípios programáticos, veiculam programas a serem implementados pelo Estado, visando à realização de fins sociais (arts. 6.º — direito à alimentação; 196 — direito à saúde; 205 — direito à educação; 215 — cultura; 218, caput — ciência, tecnologia e inovação (EC n. 85/2015); 227 — proteção da criança...).

Recentemente o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, tema 548, declarou que a educação básica em todas as suas fases é norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. Acreditamos que tal entendimento pode e deve ser aplicado ao direito social à moradia.

2.2.3 O direito à moradia e o *déficit* habitacional

De acordo com dados referentes ao ano de 2019, levantados pela Fundação João Pinheiro, 5,87 milhões de pessoas fazem parte da população atingida pelo *déficit* habitacional brasileiro. Em 2022, entretanto, esse número tende a aumentar²⁵.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional divulgou Relatórios *Déficit* e Inadequação Habitacional no Brasil. O último relatório foi entre o período de 2016 a 2019 e a conclusão não foi animadora:

No período analisado, foi também possível verificar o aumento da prevalência do *déficit* habitacional entre os domicílios com renda domiciliar de até um salário mínimo. Sem dúvida, isso denota uma situação de vulnerabilidade dessas habitações e, conseqüentemente, de seus habitantes, o que justifica ações específicas para esse grupo de domicílios.

Finalmente, uma das constatações mais relevantes dos resultados ora apresentados é a de que o *deficit* é “feminino”, ou seja, há uma sobrerrepresentação das mulheres responsáveis pelos domicílios considerados *deficit*. Existe, inclusive, uma tendência de aumento. No caso, deve-se ressaltar a participação dos domicílios com

²⁵ <https://canalmynews.com.br/brasil/deficit-habitacional-brasil-principais-causas/>

responsável do sexo feminino principalmente nos casos do ônus excessivo com aluguel e também nas unidades domésticas conviventes.

Sem dúvida, essa é uma das características pouco abordadas pelas políticas públicas geralmente desenvolvidas no setor habitacional e que deveria ser tratada melhor nos programas e nas ações distribuídos entre instâncias e órgãos federativos diferentes no futuro próximo.

No Brasil, vivencia-se atualmente o chamado *déficit* habitacional, caracterizado pela quantidade de cidadãos sem moradia adequada numa determinada região. Ocorre por diversos motivos, como a séria crise em virtude de seu *déficit* habitacional, ocasionado em maior parte pelo ônus exagerado com aluguel, pela coabitação familiar, pelas habitações precárias e pelo adensamento excessivo.

Tudo isso ocorre mesmo diante destes dispositivos legais que asseguram o direito à moradia digna. De acordo com Médici (2022):

O direito à assistência social e o dever estatal de combate à pobreza foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no MI nº 7.300, com anteparo nos artigos 3º, III, 6º, *caput*, e 23, X, da CF/88. Esses direitos/deveres nada mais são do que desdobramentos do predicado do mínimo existencial, aqui compreendido como o conjunto de condições materiais básicas necessárias à existência digna do ser humano e por meio do qual o exercício

da autonomia pública e privada, e dos demais direitos, torna-se viável. É corolário inerente do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CF/88), sendo as Leis Federais nºs 10.835/2004 e 10.836/2004 consagradoras de políticas públicas alicerçadas nestas previsões constitucionais.

Assim, a Emenda Constitucional nº 114/2021 não trouxe propriamente uma inovação constitucional, mas apenas densificou um direito subjetivo à prestação antes delineado na legislação infraconstitucional. Por ela, isoladamente, não se poderia cravar a perda de validade da decisão do STF, porque ausente alteração significativa no paradigma constitucional de controle da omissão do poder público.

Dessa forma, é gritante a necessidade da atuação dos poderes público, de modo diminuir o *déficit* habitacional, conferindo moradia de qualidade àqueles que mais necessitam.

2.2.4 Ativismo judicial e judicialização

Todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF/88). A competência para instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento

urbano, inclusive habitação, saneamento básico, a competência é exclusiva da União (art. 21, XX, CF/88).

Mas o que acontece se houver omissão ou incapacidade por esses poderes? Em tais hipóteses, a doutrina e jurisprudência entendem que deve-se buscar a concretização desses direitos através do Poder Judiciário. Segundo Lenza (2017, p. 97):

É preciso identificar os mecanismos de sua concretização e, nisso, além do papel da sociedade, parece-nos que o Judiciário tem uma importante missão, realizando a implementação da efetividade das normas constitucionais.

O Min. Celso de Mello (2004) defende uma posição mais ativa do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas, a fim de garantir a efetividade dos direitos de 2ª geração que exigem uma atitude do Estado:

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

Sarlet (2010) tece críticas contundentes à crise de efetividade que atinge os direitos sociais:

Para além disso, cumpre sinalar que a crise de efetividade que atinge os direitos sociais, diretamente vinculada à exclusão social e falta de capacidade prestacional dos Estados, acaba contribuindo como elemento impulsionador e como agravante da crise dos demais direitos, do que dão conta – e bastariam tais exemplos para comprovar a assertiva – os crescentes níveis de violência social, acarretando um incremento assustador dos atos de agressão a bens fundamentais (como tais assegurados pelo direito positivo) , como é o caso da vida, integridade física, liberdade sexual, patrimônio, apenas para citar as hipóteses onde se registram maior número de violações.

Nesses casos há o controle jurisdicional de políticas públicas, através do ativismo judicial e judicialização.

Cumpre ressaltar que somente será possível esse controle quando a atividade administrativa descumprir os fundamentos (artigo 1º, da Constituição Federal) objetivos republicanos (artigo 3º, da Constituição Federal), ameaçando ou violando a eficácia e a integridade de direitos fundamentais dos cidadãos, sob

pena de violação do princípio da separação dos poderes, estampado no artigo 2^o²⁶, da Constituição Federal.

O controle jurisdicional de políticas públicas tornou-se uma realidade no direito brasileiro.

É comum haver uma confusão entre os termos ativismo judicial e judicialização, como se forem sinônimos. Não são. O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2018) afirma que, enquanto a judicialização é um fato (uma questão com repercussão política/social que chega no STF para ser julgada), o ativismo é uma atitude.

De acordo com Barroso (2020, p. 451), a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes:

O ativismo judicial legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos (princípios, conceitos jurídicos indeterminados).

Dessa forma, o Tribunal atua de forma criativa, atuando além da legislação. A postura do intérprete é mais

²⁶ **Art. 2º.** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

proativa e expansiva, potencializando o sentido e alcance das normas.

Já a judicialização ocorre quando o Judiciário interfere nas decisões de outros Poderes, baseado na legislação, sobretudo de acordo com o princípio da inafastabilidade de jurisdição (artigo 5º, XXXV²⁷, da Constituição Federal)

A judicialização constitui um fato inelutável, uma circunstância decorrente do desenho institucional vigente, e não uma opção política do Judiciário. Juízes e tribunais, uma vez provocados pela via processual adequada, não têm a alternativa de se pronunciarem ou não sobre a questão. Todavia, o modo como venham a exercer essa competência é que vai determinar a existência ou não de ativismo judicial. (Barroso, 2010)

A partir desses institutos, é possível conferir força normativa à Constituição, garantir a efetividade do Estado Social, com a dignidade humana e proteção jurídica dos grupos vulneráveis, com a finalidade maior de efetivar a igualdade material, solidariedade e justiça social.

Diante da omissão e proteção deficiente do Estado, torna-se possível a judicialização de políticas públicas, sobretudo em virtude da inafastabilidade do controle jurisdicional na hipótese de lesão ou ameaça de

²⁷ **Art. 5º, XXXV.** A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

lesão a direito. Nesta senda, há a relativização do princípio da separação dos poderes, da discricionariedade administrativa e da reserva do possível.

A judicialização permite que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais, para que o Judiciário implemente os direitos sociais, que são verdadeiros direitos subjetivos.

2.2.5 Interpretativismo

Há 2 (duas) correntes doutrinárias que se posicionam de maneira diversa com relação à atuação do juiz na interpretação constitucional. De um lado, estão os interpretativistas; do outro, os não-interpretativistas. É bastante comum a confusão quanto ao que pensam cada uma dessas correntes.

Os interpretativistas consideram que o juiz não pode, em sua atividade hermenêutica, transcender o que diz a Constituição. Nesse sentido, o juiz deverá limitar-se a analisar os preceitos expressos e os preceitos claramente implícitos no texto constitucional.

Os não-interpretativistas, por sua vez, defendem que o juiz deve pautar sua atuação em valores substantivos, tais como justiça, liberdade e igualdade. O nome dessa corrente doutrinária advém do fato de que os resultados da atuação judicial não decorrem de uma interpretação direta do texto constitucional, mas sim da aplicação de valores substantivos à apreciação de um

caso concreto.

Na ótica não interpretativista, o juiz goza de um nível bem superior de autonomia, podendo transcender a literalidade da Constituição.

A corrente não-interpretativista defende uma “abertura” do sistema constitucional, daí surgindo o conceito de “Constituição aberta”. A Constituição não pode ser um sistema fechado; ela deve captar a evolução dos valores da sociedade, sob pena de perder sua força normativa, tornando-se desconectada da realidade. Segundo Canotilho, a existência da Constituição enquanto um sistema aberto de regras e princípios é a melhor maneira de se concretizar o Estado democrático de direito.

Peter Häberle (1997) defende uma democratização da hermenêutica constitucional, ou seja, todos aqueles que atores judiciais podem e devem interpretar as normas constitucionais. Nesse mesmo sentido, Peter Häberle (1997, p. 15) afirma:

Todo aquele que vive no contexto que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto, é, indireta ou, até mesmo diretamente, um interprete da norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os interpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação.

Como vem sendo percebido, o ativismo judicial e judicialização fazem parte da realidade brasileira, como uma concretização da corrente não-interpretativista.

3. INVASÃO, OCUPAÇÃO E REMOÇÃO

3.1 Invasão e ocupação

É importante fazer uma divisão terminológica para que não incorramos em erros. O termo “invasão” remete à ideia de ilegalidade, com alta carga discriminatória. Há uma forte estigmatização da sociedade sobre quem luta pelo direito à moradia digna e pelo direito à cidade.

A “ocupação”, por sua vez, expressa melhor a situação de milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade do país que necessitam de uma moradia para si e sua família.

De forma muito simples, mas não menos brilhante, Paiva (2019) esclarece a diferença entre os termos:

Muitos criticam o uso de sinônimos de ocupação e invasão, pelo fato do segundo termo citado está sempre associado com palavras de roubo e assalto. Para muitos, o ocupar é uma forma de usar um determinado local que está sem função a partir de um ato político em troca de uma reivindicação do grupo para uma autoridade maior.

Ocupação é quando a galera toma posse de uma propriedade sem atividade, sem nenhuma função. Já invasão é quando essa propriedade tem uma função e, mesmo assim, a galera toma posse. Só que, nesse caso, a justiça não tá considerando que o pessoal tá invadindo, mas sim ocupando um bem público pra fazer uma manifestação democrática, tentando forçar um diálogo com o governo estadual sobre a reorganização.

É desaconselhável a sua utilização para se referir a movimentos populares que lutam por terras onde morar e produzir. A manutenção daquele termo implica em criminalização da pobreza, como se as pessoas e grupos sociais realizassem as ocupações por mero deleite.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), inclusive, por meio da Resolução 10/2018, protege essas pessoas e a situação de extrema vulnerabilidade encontrada, de modo que não sejam objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal²⁸.

²⁸ **Art. 5º.** A presença e a permanência das populações e sujeitos coletivos na perspectiva de luta por direitos não pode ser objeto de nenhum tipo de repressão ou perseguição administrativa, civil ou criminal.

3.2 Desalojamento forçado, remoção forçada

O Comentário Geral nº 7 (1997) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais diferencia “desalojamentos ilegais” e “desalojamentos forçados”:

O uso do termo “desalojamentos forçados” é, de certa forma, problemático. Esta expressão transmite um sentido de arbitrariedade e ilegalidade. No entanto, para muitos a expressão “desalojamentos forçados” é tautológica, enquanto outros, criticam a expressão “desalojamentos ilegais” pois pressupõe que a lei contenha a proteção ao direito a moradia e esteja de acordo com o Pacto, o que não é sempre o caso. Da mesma forma, foi sugerido o termo “desalojamentos injustos”, que é ainda mais subjetivo pelo facto de não remeter a um sistema legal. A comunidade internacional, especialmente no contexto da Comissão de Direitos Humanos, preferem o termo “desalojamentos forçados”, principalmente porque todas as sugestões alternativas sofrem de muitos defeitos. O termo “desalojamentos forçados” aqui usado é definido como uma remoção temporária ou permanente e contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras por eles ocupadas, sem acesso a meios legais ou outros meios de proteção. No entanto, a proibição de “desalojamentos forçados” não se aplica a desalojamentos executadas através da força mas de acordo com as leis e respeitando as Convenções Internacionais de Direitos Humanos.

Trataremos aqui as terminologias “desalojamento”, “remoção”, como sinônimas. Os desalojamentos e remoções forçadas podem ocorrer em virtude dos mais diversos motivos como insegurança habitacional, construção irregular em terrenos público ou privados, ações judiciais, processos administrativos.

O Comitê acrescentou, no mencionado Comentário Geral, que os desalojamentos podem ocorrer em nome do suposto desenvolvimento da nação. O desenvolvimento engloba renovação urbana, reformas de casas, programas de embelezamento das cidades, desbastamento de terras para uso agrícola, especulação desordenada de terras, dentre outras.

Desalojamentos e remoções forçadas traduzem em traumas materiais, físicos e psicológicos, isso porque muitas vezes são acompanhadas de violência, ou resultam em pessoas desabrigados ou sem acesso aos meios para sua sobrevivência, tornando-as vulneráveis.

Quando ocorre desalojamento e remoção forçada, normalmente não estão acompanhados de critérios para que não viole os direitos fundamentais dos ocupantes. Muitos casos são associados à violência, como conflitos armados, de disputas internas e de violência étnica ou pública. Conforme o Comentário Geral nº 7 (1997) do Comitê:

A prática de desalojamentos forçados está muito espalhada e afeta pessoas tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Devido à relação de interdependência e indivisibilidade que existe entre direitos humanos, os

desalojamentos forçados frequentemente violam também outros direitos humanos. Deste modo, a prática de desalojamentos forçados, enquanto viola claramente os direitos protegidos pelo Pacto, pode também resultar em violações aos direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, o direito a segurança pessoal, direito da não interferência na vida privada, família e casa, e o direito ao gozo pacífico de bens.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo possui a Tese Institucional nº 90, de autoria de Ana Carvalho Ferreira Bueno de Moraes, Anaí Arantes Rodrigues, Carlos Henrique Aciron Loureiro e Douglas Tadashi Magami, no sentido de ser inconstitucional o ato de remoção compulsória de moradias de pessoas baixa renda pelo Poder Público sem autorização judicial, com exceção dos casos de área de risco devidamente comprovado e, neste caso, com o devido atendimento habitacional.

O direito ao não desalojamento forçado, sem as medidas legais adequadas também está previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no artigo 17²⁹. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entende que a obrigação do Estado em assegurar o respeito a esse direito não é

²⁹ **Art. 17, 1.** Ninguém poderá ser objeto 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. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

condicionada pelas considerações relativas aos recursos disponíveis, ou a vaga alegação da reserva do possível.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), na Resolução 10/2018 previu que “art. 1º, § 2º os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa”.

Dessa forma, o desalojamento e remoção desses cidadãos deve ser evitado a todo custo, devendo ser a última das hipóteses por parte do Executivo e Judiciário. O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)³⁰, estabelece que remoções e despejos somente devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais. Quando houver inevitabilidade, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento³¹.

Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme divulgou no Comentário Geral nº 4 (1991), as expulsões forçadas são, à primeira vista, incompatíveis com as disposições do Pacto e só podem justificar-se em circunstâncias muito excepcionais, e em conformidade com os princípios de direito internacional aplicáveis.

³⁰ **Art. 14.** Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

³¹ **Art. 15.** Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento.

3.3 Devido processo legal e assistência jurídica

Normalmente elas ocorrem através de um processo administrativo desprovido do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, ambos os direitos fundamentais previstos no artigo 5º, incisos LIV³² e LV³³, da Constituição Federal, respectivamente³⁴.

A invasão dessas moradias sem ordem judicial viola ainda outros direitos fundamentais como a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem das pessoas e inviolabilidade do domicílio, previstos no artigo 5º, incisos X³⁵ e XI³⁶, da Constituição Federal.

³² **Art. 5º, LIV.** Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

³³ **Art. 5º, LV.** Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

³⁴ **Art. 6º.** No tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos deve-se: IV - Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

³⁵ **Art. 5º, X.** São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

³⁶ **Art. 5º, XI.** A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

Caso seja realmente necessário o deslocamento dessas pessoas, deve ser feito um processo judicial de conflito fundiário coletivo. É uma lide complexa e deve primar pelos princípios da cooperação, boa-fé, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Os vulneráveis devem ser citados pessoalmente, deve haver a intervenção obrigatória da Defensoria Pública e do Ministério Público, designação de audiências, verificar se a parte autora da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais, realizar inspeção judicial³⁷.

³⁷ **Art. 7º.** Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fé, busca da autocomposição, através de mediações, e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana, proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas: I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas; II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado/a pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual; III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito; IV - Designar audiência para que a

Normalmente, essas pessoas que são deslocadas são sujeitos hipervulneráveis, como criança, idosos e pessoas com alguma doença em geral, violando a proteção integral e prioridade absoluta.

parte autora justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia; V - Verificar se a parte autora da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido; VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis; VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais, tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com suas especificidades; VIII - Realizar inspeção judicial, tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional, nos termos do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas; IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município, onde se situe a área objeto do litígio, devendo esses aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os arts. 378 e 380 do CPC. Parágrafo único. Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao/à juiz/a designar audiência de mediação nos termos do art. 565, parágrafo 1º, do CPC e adotar as medidas acima previstas.

A perspectiva prestacional dos direitos fundamentais sociais está fundamentada nesse direito como cláusula pétrea. Há, sem dúvidas, a violação ao núcleo essencial e à dimensão subjetiva do direito fundamental à habitação, à saúde e do direito à vida.

Seus direitos devem ser integralmente resguardados através de um planejamento feito por todos os atores do processo, além de membros da Defensoria Pública e Ministério Público, que possam resguardar todas aquelas pessoas em estado de vulnerabilidade social.

Deve haver participação da população atingida, através de reuniões e audiências públicas, para que se estabeleça um plano de ação, em que deve constar minimamente as condições para o reassentamento e a indenização, as prioridades para a remoção, transporte das pessoas, seus bens e animais de estimação, a guarda dos bens móveis.

Deve ser estabelecido um cronograma das atividades e a data e o horário do desalojamento devem ser razoáveis, adequados e pré-combinados³⁸.

É responsabilidade do Estado garantir e promover os direitos humanos à cidade, à terra, à moradia e ao território, devendo prevenir e remediar violações de direitos humanos. A remoção desses grupos vulneráveis deve ser feita com a máxima atenção e cuidado

³⁸ **Art. 18.** Mesmo nos casos de excepcionalidade acima elencados, é vedada a realização de despejos durante mau tempo, à noite, nos finais de semana, dias festivos, ou em dias litúrgicos próprios da cultura e das divindades da comunidade afetada.

necessário. O poder público não pode empregar medidas coercitivas que impliquem em violação à dignidade humana, em especial o corte de luz, água ou qualquer outro serviço essencial, que resulte na inacessibilidade, inabitabilidade ou insalubridade da área ocupada.

Importantíssimo é estabelecer no planejamento o local para onde essas famílias serão removidas, devendo ser o mais próximo possível da moradia anterior, com segurança, adequação. Jamais poderá ser inferior.

O local deve respeitar a vida, cultura, usos e costumes dos envolvidos, bem como suas crenças e tradições, e especialmente se se tratar de comunidades indígenas e quilombolas, uma vez que esses tem especial vínculo com a terra, seus antepassados e costumes.

A Defensoria Pública pode atuar na forma de *Custos Vulnerabilis*, que significa “guardiã dos vulneráveis”. É uma forma interventiva *sui generis* da Defensoria Pública em nome próprio, em prol dos interesses dos vulneráveis e dos direitos humano³⁹. Segundo o Min. Moura Ribeiro:

Segundo a doutrina, *custos vulnerabilis* representa uma forma interventiva da Defensoria Pública em nome próprio e em prol de seu interesse institucional (constitucional e legal), atuação essa subjetivamente vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos, representando a busca

³⁹ EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, Segunda Seção, por unanimidade, julgado em 25/09/2019, DJe 27/09/2019

democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político.

O Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu, de forma expressa, a garantia de que a Defensoria Pública garantisse a sua missão institucional de expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal:

Art. 554, § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

É necessário realizar uma ressalva quando o legislador afirma que a intimação da Defensoria Pública se dará acaso envolva pessoas em situação de hipossuficiência econômica. O modelo público de assistência jurídica (ou *staff model* ou *salaried staff*) adotado pela Constituição Federal e a atuação contemporânea da instituição afirmam que essa associação à carência econômica do indivíduo assistido

está ultrapassada.

Atualmente entende-se pelo conceito amplo de “necessitado” que abarca não só o necessitado econômico, mas o necessitado jurídico, organizacional.

3.4 Resolução 10/2018 CNDH

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil.

A Resolução 10/2018 dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos e tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado. Visa resguardar a segurança do público em situação de vulnerabilidade, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres⁴⁰.

⁴⁰ **Art. 1º.** Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, e

Prevê que os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas⁴¹. A remoção dessas comunidades somente deve ser feita quando não mais existir a possibilidade de manutenção.

Na exposição de motivos, restou consignando que:

O acelerado processo de urbanização, o acesso ao solo urbanizado e à moradia se torna cada vez mais difícil para grande parte da população, especialmente para a população pobre, que se vê obrigada a ocupar áreas da cidade consideradas de alto risco, aumentando a vulnerabilidade frente às tragédias naturais. Apesar de um certo avanço nas últimas décadas, com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Programa Minha Casa Minha Vida, de todo um marco regulatório do acesso à terra e dos Planos Diretores, o Brasil vive um forte retrocesso na área da moradia e do direito à cidade.

Com a inatividade do Conselho das Cidades, por não convocação da Conferência e não designação dos conselheiros da sociedade civil, e com a revisão do programa Minha Casa Minha

atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

⁴¹ **Art. 1º, § 1º.** Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

Vida, houve uma brutal redução dos investimentos públicos em produção de moradias e em obras de infraestrutura urbana. Por isso, o Brasil colhe um déficit de 7,757 milhões de moradias, com 7,9 milhões de imóveis vagos, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2015).

Em caso de conflito coletivo judicializado estabelece que o magistrado ou magistrada deve adotar as medidas previstas no art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º. Quando se tratar de conflito fundiário coletivo, primando pelos princípios da cooperação, boa fê, busca da autocomposição e do atendimento aos fins sociais, bem como do resguardo da dignidade da pessoa humana. proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, o/a juiz/a deverá, antes da apreciação da liminar, adotar as seguintes medidas:

I - Todos/as os/as afetados/as devem ser pessoalmente citados/as, não se admitindo citação ficta, nem mesmo sob justificativa de insegurança ou de não localização das pessoas afetadas;

II - Intimar a Defensoria Pública para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, independentemente da constituição de advogado/a pelas partes, para exercício de sua missão constitucional de promoção e defesa dos direitos humanos, na relação jurídico-processual;

III - Zelar pela obrigatória intervenção do Ministério Público nos litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, sempre que não for parte, que deverá atuar no sentido de garantir o respeito aos direitos humanos dos grupos que demandam especial proteção do Estado afetados pelo conflito;

IV - Designar audiência para que a parte autora justifique previamente o alegado, como medida de boa prática processual e realização do princípio da cooperação e autocomposição, ainda que os fatos, objeto do litígio, datem de período inferior a ano e dia;

V - Verificar se a parte autora da ação possessória demonstrou a função social da posse do imóvel, se comprovou o exercício da posse efetiva sobre o bem e, cumulativamente, em caso de posse decorrente de propriedade, se apresentou título válido;

VI - Considerar a dominialidade do imóvel, tanto em ações possessórias quanto em petições, como mecanismo necessário à garantia da correta utilização do patrimônio público fundiário e combate à grilagem e especulação imobiliária, devendo para tanto exigir a certidão de inteiro teor da cadeia dominial do imóvel desde a origem, aferindo o seu regular destacamento do patrimônio público e a regularidade jurídica e tributária dos imóveis;

VII - Avaliar o impacto social, econômico e ambiental das decisões judiciais, tendo em conta a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive considerando o número de pessoas, grupos e famílias, com

suas especificidades;

VIII - Realizar inspeção judicial, tendo como premissa que tal medida em conflitos coletivos fundiários é procedimento indispensável à eficiente prestação jurisdicional, nos termos do art. 126, parágrafo único, da Constituição Federal, com a devida intimação prévia e pessoal das pessoas afetadas;

IX - Designar audiência de mediação, de acordo com o art. 565 do CPC, expedindo intimações para comparecimento do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e do Município onde se situe a área objeto do litígio, devendo esses aportar propostas e informações relevantes para a solução do conflito, observado o que dispõem os arts. 378 e 380 do CPC.

Parágrafo único. Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao/à juiz/a designar audiência de mediação nos termos do art. 565. parágrafo 1º, do CPC e adotar as medidas acima previstas.

A resolução indica algumas soluções garantidoras de direitos humanos como acordos, negociações, esgotamento da instância. Enquanto não houver solução garantidora de direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que

temporariamente, garantindo inclusive o acesso a todos os serviços essenciais.

O objetivo principal da Resolução é demonstrar que as partes podem chegar a uma solução negociada. Enquanto isso, deve-se permitir a permanência dos habitantes nos locais em que tiverem se estabelecido, adotando providências para a regularização de sua situação jurídica no local, ainda que temporariamente, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais, tais como serviço de energia elétrica e fornecimento de água.

3.5 Resolução 17/2021 CNDH

A Resolução 17/2021, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), reconhece que a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial são condutas contrárias aos direitos humanos, seguindo a mesma linha de pensamento dos tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil.

Enquanto a Resolução 10/2018 explicita a necessidade de ordem judicial para o desalojamento forçado, remoção forçada, a Resolução 17/2021 dispõe sobre despejos, remoções e deslocamentos forçados através de processos administrativos, com muitas ressalvas.

Os despejos, remoções e deslocamentos forçados de grupos só podem eventualmente ocorrer

mediante decisão judicial, entretanto, atos administrativos que tenham o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos somente podem ser emanados em situação de extrema excepcionalidade e devem ser precedidos de regular processo administrativo.

Art. 1º Os despejos, remoções e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º - Atos administrativos que tenham o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos somente podem ser emanados em situação de extrema excepcionalidade, nos termos do art. 2º desta Resolução, e devem ser precedidos de regular processo administrativo, adotando-se as garantias de direitos humanos previstas no Capítulo III desta Resolução.

Mesmo nas hipóteses de atos administrativos dotados de autoexecutoriedade⁴², estes devem estar

⁴² **Art. 2º** A remoção administrativa é a violação de direitos humanos consistente no despejo, remoção e deslocamento forçado de grupos que demandam proteção especial do Estado, moradores de um determinado território, com o qual mantêm vínculos referenciais para o acesso a outros direitos, comunitários ou afetivos, implementadas, ao desabrigo de uma ordem judicial específica e em inobservância ao disposto nesta Resolução, pela Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pelas concessionárias de serviços públicos ou pelos estabelecimentos de caráter público ou

previstos em lei, em rol taxativo, restrito a hipóteses absolutamente extremas e excepcionais e não dispensam a formação de procedimento administrativo. Como a execução de um ato administrativo somente pode ocorrer em última hipótese, algumas medidas devem ser tomadas antes:

Art. 3º O Poder Público antes da emissão do ato administrativo que tenha o potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos forçados deverá observar as seguintes medidas:

I - reconhecer as situações de vulnerabilidade das partes envolvidas;

II - reconhecer o direito à moradia da população vulnerável como interesse público primário, em razão das questões humanitárias envolvidas;

III - aplicar o princípio constitucional da razoável duração aos processos de demarcação de terras indígenas, de titulação de quilombos, de desapropriação

que exerçam funções delegadas de poder público. § 1º - A autoexecutoriedade não é um atributo inerente a todos os atos administrativos. Atos emanados e executados pela Administração Pública, concessionários de serviços públicos e as demais instituições que exerçam funções delegadas de poder público que importem ou tenham ou potencial de causar despejos, remoções e deslocamentos forçados, devem ser requeridos judicialmente e precedidos de regular processo administrativo, em que garantidos o contraditório e a ampla defesa. § 2º - As hipóteses de autoexecutoriedade dos atos administrativos devem estar previstas em lei, em rol taxativo, restrito a hipóteses absolutamente extremas e excepcionais e não dispensam a formação de procedimento administrativo.

para fins de reforma agrária, de reconhecimento de direitos de povos e comunidades tradicionais e de regularização fundiária urbana de interesse social e rural, assegurando aos povos e comunidades tradicionais o direito à consulta prévia, livre e informada acerca de quaisquer matérias que atinjam seus valores e práticas sociais, territoriais, culturais, religiosas e espirituais próprios;

IV – garantir, no âmbito do processo administrativo, o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando inclusive assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade;

V - elaborar cadastro unificado, com acesso universal, das propriedades públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta com indicação expressa da finalidade, uso atual efetivo e indicação dos imóveis rurais e urbanos não afetados;

VI - estabelecer políticas de acesso à terra, à moradia, e à regularização fundiária, respeitando as especificidades de comunidades quilombolas, bem como de seus valores culturais e territoriais, a partir dos instrumentos jurídicos disponíveis na legislação e destinação orçamentária:

a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;

b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para transferência de domínio, locação social ou outras medidas pertinentes;

VII - identificar imóveis públicos e privados que não cumpram a função social da propriedade para a destinação de moradia para a população a ser atingida pelo despejo, remoção ou deslocamento forçados;

VIII - elaborar programa de formação para as forças de segurança que atuam no ato de remoção, com fins de garantia dos direitos humanos;

IX - criar política e estratégias de mediação no âmbito de conflitos fundiários coletivos nas instâncias administrativas envolvidas na execução de despejos, remoções e deslocamentos;

X - instituir programas de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social prioritariamente em situações de conflitos fundiários

O referido ato normativo prevê que para a implementação dos atos administrativos, diretamente pela Administração Pública devem observar os seguintes requisitos, de forma concomitante:

Art. 2º, § 4º (...) I - urgência: risco real ou iminente, devidamente comprovado, de danos graves ou de difícil reparação à coletividade;

II - subsidiariedade: impossibilidade ou inadequação de outra medida administrativa menos gravosa;

III - respeito aos direitos e garantias fundamentais dos atingidos, em especial o direito à moradia adequada;

IV - devido processo legal, com a instauração de procedimento administrativo prévio, sendo assegurados os direitos e garantias processuais;

V - proporcionalidade: adequação entre a medida tomada pela Administração Pública e o dano causado e a ponderação entre os direitos envolvidos.

Em um regular processo administrativo, todas as garantias processuais devem ser respeitadas, tais como motivação das decisões, previsão de recursos, garantia da ampla defesa, por todos os meios admitidos, e do contraditório, inclusive para a produção de provas.

As garantias processuais devem ser salvaguardadas, em especial no que tange à ampla defesa e do contraditório, como a notificação da Defensoria Pública Estadual ou da União para acompanhamento do caso e garantia do acesso à justiça. Outras garantias também foram mencionadas na resolução:

Art. 5º No processo administrativo referido no caput do art. 4º devem ser asseguradas as seguintes garantias processuais:

I – motivação das decisões administrativas;

II - previsão de recursos na esfera administrativa;

III - isenção de custas e emolumentos para o acesso, manifestação e recurso nos processos administrativos;

IV - impulso por autoridade oficial competente;

V - garantia da ampla defesa, por todos os meios admitidos, e do contraditório, inclusive para a produção de provas;

VI - participação popular, audiências públicas e manifestação de conselhos;

VII - consulta prévia com garantia de linguagem acessível aos residentes em territórios em processo de titulação.

Parágrafo único - A continuidade do processo administrativo deve ser garantida, mesmo após o cumprimento da decisão, para o controle dos atos e investigação de abusos de poder.

Importante ressaltar que, por se tratar de pessoas em situação de vulnerabilidade, o procedimento administrativo deve contar com a participação da Defensoria Pública e do Ministério Público⁴³. Esses

⁴³ **Art. 16** As remoções devem ser executadas com a presença de Defensoria Pública, Ministério Público e representantes legais das partes, com ampla publicidade.

órgãos devem assegurar que as que as soluções garantidoras de direitos humanos, previstas de modo exemplificativo na resolução, sejam realizadas:

Art. 9º As negociações desenvolvidas perante instâncias do Poder Público que atuem ou venham a atuar no tratamento de conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais, na esfera administrativa, devem se orientar pela busca de soluções garantidoras de direitos humanos, haja vista a assimetria entre as partes envolvidas, devendo observar os ditames a seguir descritos:

I - escuta e participação dos ocupantes, seus apoiadores e assessorias técnicas, na criação das instâncias e procedimentos a serem adotados para soluções garantidoras de direitos humanos;

II - participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, favorecendo a adoção de soluções consensuais;

III - o exercício do poder de polícia, a natureza ou finalidade pública do bem não deverão ser óbices para tentativa de autocomposição, nem mesmo pelo órgão;

IV - priorização do modo de vida, cultura, usos, costumes, crenças e tradições, respeitando a organização social de cada comunidade afetada, considerando, ainda, a necessidade de consulta prévia, livre, informada e de boa-fé;

V - ciência dos órgãos competentes quando tratar-se de territórios quilombolas, ainda que estejam em processo de reconhecimento e/ou titulação;

VI - os procedimentos devem buscar aplicação de instrumentos de acesso à terra e ao território estabelecidos nas legislações pertinentes, maximizando a implementação do direito à permanência:

a) em terras públicas, por intermédio de processos administrativos céleres e adequados, destinados ao atendimento de grupos que demandem proteção especial do Estado;

b) em propriedades particulares, devendo o Estado tomar todas as medidas para regularização fundiária, locação social ou outras medidas pertinentes;

VII - os acordos adotados não poderão gerar a flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente previstos;

VIII - no curso da negociação não serão expedidos atos administrativos em desfavor dos ocupantes, dada a irreversibilidade do ato e o esvaziamento da possibilidade de composição;

IX - os acordos firmados no âmbito da instância de negociação deverão ser respeitados pelos gestores, independentemente de terem sido por eles conduzidos;

X - os ocupantes devem ser cientificados acerca das razões do esgotamento da instância de negociação se assim deliberado pelo Poder Público;

XI - a negociação deve ser priorizada a qualquer tempo e fase do processo;

XII - nos acordos deve ser garantido o direito à territorialidade tradicional, que envolve não apenas a área ocupada fisicamente pela coletividade, mas sim toda a área necessária para sua reprodução econômica, social e cultural.

Fontanella (2015) afirma que esta é uma medida processual que se coaduna com as recomendações constantes no Comentário Geral nº 7 (1997), em especial as dos parágrafos 13 e 16, que exortam o Estado a explorar as alternativas antes de proceder ao despejo, notadamente quando envolver um grande número de pessoas, assim como tomar as medidas necessárias para oferecer uma alternativa adequada de reassentamento e moradia.

De acordo com o Comentário Geral nº 4 (1991), do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a assistência jurídica deve ser forte e combativa, de modo a garantir o acesso à justiça às pessoas em estado de vulnerabilidade social.

O Comitê considera que um grande número de elementos constitutivos do direito a um alojamento adequado devem, pelo menos, poder ser objeto de recursos internos. Em função do sistema jurídico, tais recursos podem ser aplicáveis, nomeadamente nos seguintes casos:

- a) Recursos judiciais com vista a obter a proibição, mediante decisão nesse sentido, de expulsões ou demolições;
- b) Ações judiciais destinadas a obter uma

indenização após uma expulsão ilegal;

c) Queixas contra medidas ilegais tomadas por proprietários (Estado ou particulares) ou por estes apoiados, em matéria de arrendamento, manutenção da habitação, ou discriminação racial e outras formas de discriminação;

d) Denúncias relativas a qualquer forma de discriminação na atribuição e acesso ao alojamento;

e) Queixas contra os proprietários, relativas a condições de habitação insalubres ou inadequadas. Em certos sistemas jurídicos, pode ser igualmente útil ponderar a possibilidade de facilitar ações coletivas decorrentes do aumento significativo do número de pessoas sem-abrigo.

A remoção, acaso seja realmente necessária, deve considerar o princípio da dignidade da pessoa e preservar o interesse de crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com doenças crônicas e deficiência. Deve ser idealizado um plano de remoção, realizado de modo democrático, com a presença de todos os diversos atores:

Art. 12 O plano de remoção deve ser realizado pelas Secretarias pertinentes às políticas habitacionais, de assistência social e responsáveis por obras e infraestrutura, bem como devem estar presentes e coordenando o ato de remoção.

Parágrafo único. Antes da realização de remoções, em momento anterior à

expedição de notificações, o órgão responsável pelo ato realize reunião com comunidade envolvida, Defensoria Pública, Ministério Público, Secretarias ou Ministérios com atribuição nas áreas de habitação de interesse social, regularização fundiária, titulação territorial e assistência social, executores do ato de remoção e, onde houver, comissão permanente de acompanhamento de conflitos fundiários.

Importante realizar uma ressalva. Não obstante exista a necessidade de haver um processo hígido, em virtude do Princípio da Inafastabilidade de Jurisdição, previsto no artigo 5º, XXXV⁴⁴, da Constituição Federal, a decisão pode e deve ser revista pelo Poder Judiciário.

3.6 Pandemia

3.6.1 Introdução

O Coronavírus (Covid-19) foi inicialmente encontrado na cidade de Wuhan, na República Popular da China. Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) não tinha dimensão da

⁴⁴ **Art. 5º, XXXV.** A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

gravidade do vírus.

No final de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto desse novo vírus constituiu uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que é o nível mais alto de alerta emitido pela Organização. O objetivo primordial, na época, era buscar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus.

3.6.2 Recomendação 90/21, CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu uma recomendação aos órgãos do Poder Judiciário acerca da adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19).

Em 1 de dezembro de 2022 foram confirmados no Brasil, 35.302.137 casos, com 689.945 óbitos⁴⁵. Diante da gravidade do problema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, inclusive com relação ao grau de acesso da

⁴⁵ <https://covid.saude.gov.br/>

população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis⁴⁶.

Além disso, preocupou-se em recomendar que os órgãos do Poder Judiciário, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)⁴⁷.

⁴⁶ **Art. 1º.** Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação de pandemia de Covid-19, avaliem com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica.

Parágrafo único. A avaliação a que se refere o caput poderá considerar, dentre outros aspectos, o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19.

⁴⁷ **Art. 2º.** Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

3.6.3 Desocupação do imóvel urbano - liminares suspendendo as ordens de remoção e despejo

Desde o início da pandemia, algumas normas e julgados suspenderam as ordens de remoção e despejo. A primeira delas foi a lei 14.010/20, de 10 de junho de 2020, que dispôs sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). O art. 9^o⁴⁸ suspendeu a concessão de liminares para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 15/04/2021 pugnou a interrupção dos despejos, desocupações ou remoções forçadas, judiciais ou administrativas. Em junho de 2021 a liminar foi parcialmente deferida *ad referendum*, pelo relator Min. Roberto Barroso.

Posteriormente a isso, foi promulgada a lei 14.216/21, de 7 de outubro de 2021, que manteve a suspensão, até 31 de dezembro de 2021, dos efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a

⁴⁸ **Art. 9º.** Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020

desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar⁴⁹.

⁴⁹ **Art. 2º** Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar. § 1º Para fins do disposto neste artigo, aplica-se a suspensão nos seguintes casos, entre outros: I – execução de decisão liminar e de sentença em ações de natureza possessória e petítória, inclusive mandado pendente de cumprimento; II – despejo coletivo promovido pelo Poder Judiciário; III - desocupação ou remoção promovida pelo poder público; IV - medida extrajudicial; V – despejo administrativo em locação e arrendamento em assentamentos; VI – autotutela da posse. § 2º As medidas decorrentes de atos ou decisões proferidos em data anterior à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, não serão efetivadas até 1 (um) ano após o seu término. § 3º Durante o período mencionado no caput deste artigo, não serão adotadas medidas preparatórias ou negociações com o fim de efetivar eventual remoção, e a autoridade administrativa ou judicial deverá manter sobrestados os processos em curso. § 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o caput deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio.

Essa lei inovou e, de forma exemplificativa, conceituou a desocupação ou remoção forçada coletiva e citou algumas formas adequadas de proteção de seus direitos no art. 3º⁵⁰.

Enquanto isso, sucessivas prorrogações ocorreram no âmbito da ADPF 828, até que em novembro de 2022, o STF não prorrogou mais a suspensão de despejos forçados no âmbito da ADPF 828, mas condicionou as remoções a um regime de transição a ser adotado pelos Tribunais Brasileiros, para a progressiva retomada das reintegrações de posse:

Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar,

⁵⁰ **Art. 3º** Considera-se desocupação ou remoção forçada coletiva a retirada definitiva ou temporária de indivíduos ou de famílias, promovida de forma coletiva e contra a sua vontade, de casas ou terras que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção de seus direitos, notadamente: I - garantia de habitação, sem nova ameaça de remoção, viabilizando o cumprimento do isolamento social; II - manutenção do acesso a serviços básicos de comunicação, de energia elétrica, de água potável, de saneamento e de coleta de lixo; III - proteção contra intempéries climáticas ou contra outras ameaças à saúde e à vida; IV - acesso aos meios habituais de subsistência, inclusive acesso a terra, a seus frutos, a infraestrutura, a fontes de renda e a trabalho; V - privacidade, segurança e proteção contra a violência à pessoa e contra o dano ao seu patrimônio.

imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, estados, Distrito Federal em municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do CPC (1) e do art. 2º, § 4º, da Lei 14.216/2021 (2);

(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem:

(i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas;

(ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;

(iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida

eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX) (3).

Dessa forma, nota-se a necessidade da adoção de um regime de transição e que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem comissões de conflitos fundiários para viabilizar a retomada da execução de decisões suspensas. Além disso, a necessidade da realização de audiências de mediação, com a presença da Defensoria Pública para a garantia dos direitos da pessoas em situação de vulnerabilidade social.

4. INSTRUMENTOS E INSTITUTOS

A legislação brasileira prevê alguns institutos para efetivar o direito à moradia segura e adequada, em imóveis públicos, por pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

O Estatuto da Cidade é a denominação da lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "política urbana" da atual Constituição brasileira, em especial o artigo 182⁵¹.

⁵¹ **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com

O artigo 4º⁵² prevê, de forma exemplificativa, alguns instrumentos de política urbana que envolvem planos nacionais, regionais e estaduais, planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, planejamento municipal, dentre outros.

Como institutos jurídicos e políticos há a previsão de concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, usucapião especial de imóvel urbano, direito de preempção, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, legitimação de posse, dentre outros.

A lei 13.465/2017, acerca da regularização

prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁵² **Art. 4º.** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

fundiária rural e urbana (REURB) prevê, alguns institutos jurídicos que possuem o condão de regularizar estas áreas, como direito à legitimação fundiária e legitimação da posse, usucapião, intervenção do poder público em caso de parcelamento do solo clandestino ou irregular, desapropriação por interesse social, concessão de uso especial para fins de moradia e arrecadação de bem vago⁵³.

⁵³ **Art. 15.** Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.

Alguns desses instrumentos a autora julga mais importantes, merecendo tecer mais alguns comentários, dentre eles, a concessão de uso especial para fins de moradia, legitimação fundiária, usucapião e a desapropriação judicial indireta (ou posse-trabalho ou posse pro labore).

A concessão de uso especial para fins de moradia, previsto na Medida Provisória 2.220/01, tem requisitos, previstos no artigo 1^o⁵⁴ da Medida Provisória 2.220/01, bastante semelhantes com a usucapião urbana. Ocorre que esse instituto não recai sobre bens públicos, ao contrário da concessão de uso especial para fins de moradia.

A legitimação fundiária foi formalizada no ordenamento jurídico através da lei 13.465/2017, que trata acerca da regularização fundiária rural e urbana (REURB). A mencionada norma realizou grandes mudanças com relação ao direito de moradia,

⁵⁴ **Art. 1º.** Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. § 1º 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. § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

especialmente quando diz respeito às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica. A lei vislumbrou regularizar a informalidade, tornando viável assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes e garantir a moradia digna e condições de vida adequadas como o esgotamento sanitário e pavimentação das vias.

A usucapião é umas das formas de aquisição da propriedade imóvel previstas no Direito brasileiro. É quase que uníssono na doutrina e jurisprudência⁵⁵, baseados na Constituição Federal de 1988⁵⁶ e na lei ordinária⁵⁷, o entendimento de que essa forma de obtenção primária de propriedade não é oponível à imóveis públicos. Todavia, ousamos discordar e seguimos

⁵⁵ **Súmula 619, STJ:** A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.

⁵⁶ **Art. 183.** Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. **Art. 191.** Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁵⁷ **Art. 102.** Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

a doutrina mais solidarista que entende que é momento de se repensar o papel do Estado e a essência teórica do Direito Administrativo. O princípio da função social da propriedade irradia seus efeitos não só sobre a propriedade privada, como também na propriedade pública.

A desapropriação judicial está prevista no art. 1.228, parágrafos quarto e quinto, do Código Civil⁵⁸. Ela pode ter como objeto imóveis públicos e particulares. Tal desapropriação também é conhecida na doutrina como posse-trabalho, posse *pro labore*, aquisição compulsória onerosa ou forma especial de usucapião.

Não é correto se referir a esse tipo de aquisição como “usucapião” em face de imóveis públicos, pelos motivos já referidos e pelo fato de a usucapião não brindar o proprietário que descumpra a função social, com uma indenização.

Existe uma divergência sobre quem deve arcar com o pagamento das indenizações, já que não tem previsão legal ou constitucional. Alguns autores afirmam que o pagamento deve ser feito pelos próprios possuidores. Outros dizem que quem paga é a

⁵⁸ **Art. 1.228.** § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Administração, quando os beneficiados forem pessoas em situação de vulnerabilidade econômica.

A IV Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal firmou enunciado afirmando que a indenização deve ser arcada pela Administração Pública quando estiver no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, concretizando o direito social, *in verbis*:

Enunciado nº 308, IV Jornada de Direito Civil, CJF: A justa indenização devida ao proprietário em caso de desapropriação judicial (art. 1.228, § 5º) somente deverá ser suportada pela Administração Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual. Não sendo os possuidores de baixa renda, aplica-se a orientação do Enunciado 84 da I Jornada de Direito Civil.

Dessa forma, essas são alguns dos vários institutos previstos na legislação brasileira que visam efetivar o direito social à moradia segura e adequada, em imóveis privados, sobretudo em imóveis públicos, por pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

5. CONCLUSÃO

O direito à moradia segura e adequada é um dos deveres do Estado esculpido no artigo 6º, da Constituição Federal. Conforme estabelece farta legislação, em especial a internacional na Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o direito à moradia deve ser segura e adequada.

Os Comentários Gerais nº 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas, estabelecem requisitos e características sobre o Direito à Moradia Adequada e sobre Despejos Forçados, respectivamente.

Mais que uma moradia, mais que uma casa: ela deve ser segura e adequada. Deve dispor de serviços essenciais para a saúde, a segurança, o conforto, o acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia elétrica, dentre outros.

Essa disponibilidade de serviços, materiais, benéficos, infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, salubridade, acessibilidade, boa localização e adequação à cultura garantem às pessoas plena dignidade.

Todas as pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, em decorrência da sua especial situação de desigualdade quando comparadas às demais, devem ter atenção especial na

efetivação de políticas públicas, notadamente, habitacional. Atualmente, encontra-se em efetividade no plano federal, o Programa Minha Casa Minha Vida.

Todos os imóveis, sejam eles públicos ou privados, que não estejam cumprindo com sua função social podem e devem ser destinados à programas de moradia, o que inclui a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação fundiária, a usucapião e a desapropriação judicial, por exemplo.

O *déficit* habitacional brasileiro é cada vez maior e uma das principais causas é a omissão e ineficácia do poder público em instituir políticas públicas de moradia aos necessitados.

O desenvolvimento econômico de um país está atrelado ao desenvolvimento social. O direito à moradia segura e adequada deve ser garantida a pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, sobretudo em imóveis públicos.

6. REFERÊNCIAS

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. 2003. Disponível em: <<https://www.latimedireito.adv.br/artigos/246-a-funcao-social-da-propriedade>>. Acesso em: 29 nov. 2022

ANADEP. **I relatório nacional de atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade.** Organização, Glauce Franco, Patrícia Magno. Brasília : ANADEP, 2015.

ANADEP. **ANADEP lança Relatório Nacional de Atuações em prol das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.** ANADEP, 1 de agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=20390>>. Acesso em: 30 nov. 2022

ANADEP. **100 Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade.** 4 a 6 de março de 2008. Disponível em: <<https://anadep.org.br/wtk/pagina/legislacao> >. Acesso em: 30 nov. 2022

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito civil. Reais.** 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das cortes constitucionais nas democracias contemporâneas**. Consultor Jurídico (CONJUR), 23 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-23/artigo-barroso-defende-papel-iluminista-stf>>. Acesso em: 30 nov. 2022

BARROSO, Luís Roberto. **No mundo ideal, Direito é imune à política; no real, não**. Consultor Jurídico (CONJUR), 16 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-fev-16/mundo-ideal-direito-imune-politica-real-nao-bem-assim?pagina=2>>. Acesso em: 30 nov. 2022

BULOS, Uadi Lammego. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC. **Moradia popular no Brasil: um panorama do momento atual**. Eduarda Tolentino. 2022. Disponível em: <Moradia popular no Brasil: um panorama do momento atual - ABRAINC>. Acesso em 20 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Legislação Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Legislação Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Legislação Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Define sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº. 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. Institui a regularização fundiária rural e urbana (REURB). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº. 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Lei nº. 11.997, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Medida provisória nº. 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Medida provisória nº. 1.162, de 14 de fevereiro de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm>. Acesso em: 19 jun. 2023

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Deficit Habitacional no Brasil - 2016 / 2019.** Disponível em < < <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorios-deficit-e-inadequacao-habitacional-no-brasil-fundacao-joao-pinheiro>>. Acesso em: 20 jun. 2023

BRASIL. **Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Decreto nº. 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível

em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm >. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Decreto nº. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 340. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=340.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulass> >. Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 828, Relator: Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697> >. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 45, Relator: Celso de Mello, 29 de abril de 2004. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordao&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=250&queryString=adpf%2045&sort=_score&sortBy=desc >. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral, tema 548, Relator: **Min. Luiz Fux**, 20 de abril de 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548> >. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1192577, Relator: Laurita Vaz, 21 de outubro de 2015. Disponível em:

<

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EResp%201192577>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.874.632, do Tribunal de Justiça de Alagoas, Brasília, DF, Relator: Nancy Andrighi, 25 de novembro de 2021. Disponível em: <
<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>
>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1296964, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Brasília, DF, Relator: Luis Felipe Salomão, 18 de outubro de 2016. Disponível em: <
<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>
>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1.484.304, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Brasília, DF, Relator: Moura Ribeiro, 10 de março de 2016. Disponível em: <
<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>
>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no AgRg no AREsp nº 66.538, do Tribunal de Justiça do Pará, Brasília, DF, Relator: Antonio Carlos Ferreira, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <
<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>
>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg em Recurso Especial nº 1.470.182, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, Brasília, DF, Relator: Mauro Campbell Marques, 4 de novembro de 2014. Disponível em: <

<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo>
>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt em Recurso Especial nº 1.744.947, do Tribunal de Justiça de Sergipe, Brasília, DF, Relator: Luis Felipe Salomão, 19 de março de 2020. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1172222987>
>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 149445, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, Brasília, DF, Relator: Barros Monteiro, 7 de junho de 2001. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1172222987>
>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 120702, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Brasília, DF, Relator: Ruy Rosado de Aguiar, 28 de junho de 2001. Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1172222987>
>. Acesso em: 28 nov. 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**, vol. III. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36 ed. Barueri: Atlas, 2022.

CONSELHO DA JUSTICA FEDERAL. **IV Jornada de Direito Civil - Enunciados Aprovados**. Disponível em <
<http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/jornadas-cej/IV%20JORNADA%20DE%20DIREITO%20CIVIL%202013%20ENUNCIADOS%20APROVADOS.pdf/view>>. Acesso em: 29 nov. 2022

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **IV Jornada de Direito Civil - Enunciados Aprovados**. Disponível em < <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/852> >. Acesso em: 29 nov. 2022

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resoluções**. Disponível em < <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/resolucoes>>. Acesso em: 16 jun. 2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Atos normativos**. Disponível em < https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/>. Acesso em: 16 jun. 2023

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 24 ed. São Paulo: Juspodivm, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ESTEVES, Diogo e Franklyn Roger Alves Silva. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, vol. V. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, vol. V. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FERREIRA, Aurélio B. de Hollanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FONTANELLA, Gabriela Soutier. **O direito fundamental à moradia e os despejos forçados**. Curitiba, 2015. Disponível em: <

https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/42321?locale-attribute=pt_BR>. Acesso em: 20 jun. 2023

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**, volume 5 : direitos reais. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Consulta, parecer jurídico**. São Paulo: 16 de setembro de 2008

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**, vol. V. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. **Direitos Sociais: Direito à Moradia**. Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, mar.2013. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892&revista_caderno=9>. Acesso em: 23 mar. 2017.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21 ed. ver. e atual. por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MACEDO, Elaine Harzheim; JALES, George. **O ajuizamento de ação petitória no curso de ação possessória: análise crítica da oposição como meio adequado em face da introdução do artigo 557 no novo Código de Processo Civil**. Revista Ajuris, Porto Alegre, mar. 2015. Disponível

em:<<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/397>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

MAIA, Camila Santos da Silva. **O Direito à moradia em imóveis públicos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. Fortaleza: DINCE, 2022.

MAIDAME, Márcio Manoel. **A possibilidade de mudança do caráter da posse precária e sua utilidade para fins de usucapião**. Revista Jus Navigandi, Teresina, 28 abr. 2009. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/12730/a-possibilidade-de-mudanca-do-carater-da-posse-precaria-e-sua-utilidade-para-fins-de-usucapiao/2>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. São Paulo: IEA USP, 2003

Massa, Kaio Henrique Correa; Chiavegatto Filho, Alexandre Dias Porto. **Saneamento básico e saúde autoavaliada nas capitais brasileiras: uma análise multinível**. Revista Brasileira de Epidemiologia, 5 de Junho de 2020. Disponível em: < <https://scielosp.org/article/rbepid/2020.v23/e200050/pt/>>. Acesso em: 20 jun. 2023

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021

MEDICE, Fernando Henrique. **O direito à renda básica na perspectiva do STF e o impacto da EC nº 114/2021**. Consultor Jurídico (CONJUR), 14 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-14/medici-direito-renda-basica-segundo-stf-ec-1142021>>. Acesso em: 20 jun. 2023

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça de**, Apelação Cível nº 1.0194.10.011238-3/001, Relator: Desembargador Barros Levenhagen, 8 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=101941001123830012014489367>>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.

NETO, Fernando Ferreira Baltazar e Ronny Charles Lopes de Torres. **Direito administrativo**, vol. 9. 10ª ed. Bahia: Juspodivm, 2020.

ONU, **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da**. Comentário geral nº 4: o direito a um alojamento adequado. 1991

ONU, **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da**. Comentário geral nº 7: o direito a um alojamento adequado: desalojamentos forçados. 1997

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 30 nov. 2022

ONU, **Agenda 2030 no Brasil**. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 30 nov. 2022

PAIVA, Lara. Qual a diferença entre ocupação e invasão?. 25 de março de 2019. Disponível em: < <https://brechando.com/2019/03/25/qual-a-diferenca-entre-ocupacao-e-invasao/>>. Acesso em: 30 nov. 2022

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, vol. IV. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forence, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial contra Omissões Legislativas**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

ROCHA, Silvio Luis da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Marcelo. **Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SALLES, José Carlos de Moreira. **Usucapião de bens imóveis e móveis**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. Porto Alegre: Do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível em: <
<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2023

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Júnior, 2004.

SÃO PAULO, Defensoria Pública de. **Teses institucionais.**

Disponível em: <

<https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=61341&idModulo=9706>>.

Acesso em: 30 nov. 2022

SÃO PAULO, **Tribunal de Justiça de**, Embargos Infringentes

nº 9172311-97.2007.8.26.0000, Relator: Desembargadora

Lucila Toledo, 22 de maio de 2012. Disponível em: <

<https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/show.do?processo.codigo=R>

MZ00S8TT12KW>. Acesso em: 29 nov. 2022.

SÃO PAULO, **Tribunal de Justiça de**, Apelação Cível nº

9172311-97.2007.8.26.0000, Relator: Desembargador João

Carlos Garcia, 24 de maio de 2011. Disponível em: <

[https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/show.do?processo.foro=990&](https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/show.do?processo.foro=990&processo.codigo=RMZ00S8TT0000)

[processo.codigo=RMZ00S8TT0000](https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/show.do?processo.foro=990&processo.codigo=RMZ00S8TT0000) >. Acesso em: 29 nov.

2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**

Positivo. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUSA, Leonardo da Silva Carneiro. **A constitucionalidade**

do aspecto temporal na regulamentação da concessão

de uso especial para fins de moradia (CUEM). Jus

Navigandi, 3 de setembro de 2013. Disponível em: <

[https://jus.com.br/artigos/25213/a-constitucionalidade-do-](https://jus.com.br/artigos/25213/a-constitucionalidade-do-aspecto-temporal-na-regulamentacao-da-concessao-de-)

[aspecto-temporal-na-regulamentacao-da-concessao-de-](https://jus.com.br/artigos/25213/a-constitucionalidade-do-aspecto-temporal-na-regulamentacao-da-concessao-de-)

[uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem](https://jus.com.br/artigos/25213/a-constitucionalidade-do-aspecto-temporal-na-regulamentacao-da-concessao-de-)>. Acesso em: 30

nov. 2022

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**, vol. IV. 8ª ed. Rio de Janeiro:

Forence, 2016.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**, vol. IV. 11 ed. Rio de Janeiro:

Forence, 2019.

TERRAS devolutas: saiba como regularizar e conseguir a documentação do imóvel. **Conexão Safra**, Cachoeiro de Itapemirim, 5 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://conexaosafra.com/cadastramento-de-imovel/terras-devolutas-saiba-como-regularizar-conseguir-documentacao-imovel/> >. Acesso em: 29 nov. 2022

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil. Direitos Reais**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.