

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND**

**O DIREITO À MORADIA E A PONDERAÇÃO DE GARANTIAS FUNDAMENTAIS:  
UM ESTUDO DE CASO DA ADPF Nº 828**

**ISABELLA MAIA DE ALMEIDA FROLICK**

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

**ISABELLA MAIA DE ALMEIDA FROLICK**

**O DIREITO À MORADIA E A PONDERAÇÃO DE GARANTIAS FUNDAMENTAIS:  
UM ESTUDO DE CASO DA ADPF N° 828**

Monografia elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira**.

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

F929d Frolick, Isabella Maia de Almeida  
O direito à moradia e a ponderação de garantias  
fundamentais: um estudo de caso da ADPF nº 828 /  
Isabella Maia de Almeida Frolick. -- Rio de  
Janeiro, 2023.  
49 f.

Orientador: Luiz Eduardo de Vasconcellos  
Figueira.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Direito à moradia. 2. Direito à propriedade  
privada. 3. Função social da propriedade. I.  
Figueira, Luiz Eduardo de Vasconcellos, orient. II.  
Título.

**ISABELLA MAIA DE ALMEIDA FROLICK**

**O DIREITO À MORADIA E A PONDERAÇÃO DE GARANTIAS FUNDAMENTAIS:  
UM ESTUDO DE CASO DA ADPF N° 828**

Monografia elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira**.

Data da Aprovação: 13/11/2023.

Banca Examinadora:

Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira

Orientador

Erika Alcantara Pinto

Membro da Banca

Tamiris Gonçalves Almeida

Membro da Banca

**RIO DE JANEIRO**

**2023**

## AGRADECIMENTOS

Preliminarmente, agradeço aos meus pais, Renata e Paulo, por confiarem no meu potencial e acreditarem em todos os meus sonhos, mesmo quando eu julgava ser impossível alcançá-los.

Aos inúmeros amigos que fiz durante esses cinco anos na Faculdade Nacional de Direito, sobretudo Raphaela, Bernardo e Luiza, pelo apoio e auxílio durante todo curso. Vivemos momentos incríveis dentro e fora de sala, e sei que nada seria alcançado da forma que tanto almejei sem vocês ao meu lado. É uma honra saber que, durante essa trajetória, meus sonhos se tornaram os seus, assim como tenho o privilégio de carregar seus sonhos como meus.

Aos amigos que fiz no meio profissional, que se tornaram mais que vizinhos de baias, mas verdadeiros exemplos na carreira jurídica, obrigada por todos os momentos em que compartilharam seu tempo para me ensinar algo — seja de formação jurídica ou pessoal.

Aos demais amigos que, apesar de não estarem nas mesmas instituições que eu, se mantiveram presentes de alguma forma, a despeito da rotina oposta à minha.

Por fim, à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que tão bem me acolheu durante esses cinco anos, me profissionalizou com aulas e eventos de alto nível, e tornou-se uma das minhas muitas paixões.

## **RESUMO**

O presente trabalho se propõe a efetuar uma análise da ADPF nº 828 à luz do conflito entre direitos fundamentais à propriedade e à moradia. Argumentando que tais direitos têm sua origem em diferentes paradigmas e momentos históricos, a partir da análise da ADPF 828, de seus atores, fundamentos jurídicos e desencadeamentos, se promove uma discussão na qual tal conflito lança luz à noção de “função social da propriedade” e à sua efetivação no contexto brasileiro, uma vez assimilada pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir da CRFB de 1988.

Palavras-chave: Direito à moradia; Direito à propriedade privada; Função social da propriedade.

## **ABSTRACT**

This work aims to conduct an analysis of ADPF n° 828 in light of the conflict between the fundamental rights to property and housing. Arguing that these rights originate from different paradigms and historical moments, through the analysis of ADPF 828, its actors, legal foundations, and developments, it promotes a discussion in which this conflict sheds light on the concept of the "social function of property" and its implementation within the Brazilian context, once assimilated by the Brazilian legal system from the Federal Constitution of 1988 (CRFB).

Keywords: Right to housing; Right to private property; Social function of property.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. OS DIREITOS E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS	12
1.1 Direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada	12
1.2 A propriedade, sua função social e o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001)	16
1.3 Instrumentos da Política Urbana e Direito à Moradia Digna	23
2. CONTEXTO NACIONAL DA PANDEMIA POR COVID-19	28
3. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828	30
3.1 Análise da ADPF Nº 828	30
3.2 Principais atores e seus argumentos	34
3.2.1 Atores contrários à ADPF: entidades empresariais	35
3.2.2 Atores favoráveis à ADPF: movimentos sociais, órgãos públicos e entidades de defesa dos Direitos Humanos	37
3.3 Os votos do relator em sede de julgamento	39
3.3.1 Suspensão dos despejos	40
3.3.2 Retomada dos despejos	42
3.4 O STF e a questão da moradia	43
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

## INTRODUÇÃO

A questão da moradia e da propriedade privada é central no contexto do ordenamento jurídico e social contemporâneo. A garantia dos direitos fundamentais à moradia e à propriedade é uma prerrogativa essencial para a dignidade humana e a realização de uma sociedade justa e igualitária. No âmbito do Direito, esses direitos são pautados por princípios fundamentais que visam conciliar a posse individual e a função social da propriedade, buscando, assim, um equilíbrio entre interesses individuais e coletivos.

O presente trabalho se propõe a explorar os conflitos existentes entre os direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada. Sendo ambos considerados direitos fundamentais, são reconhecidos como direitos subjetivos essenciais, representativos das liberdades individuais perante o Estado, com obrigatoriedade de observância no ordenamento brasileiro. São direitos humanos incorporados ao texto constitucional, com estrutura ora de regra, ora de princípio, permitindo também restrições e ponderações.

Em particular no caso destes, os conflitos que podem gerar tais restrições e requerer ponderações residem justamente no fato de que são direitos que, embora igualmente fundamentais, fazem parte de tempos históricos diferentes, sendo reconhecidos em épocas nas quais vigoravam paradigmas distintos entre si.

A coexistência desses direitos fundamentais em contextos históricos distintos traz à tona a complexidade da interpretação e aplicação das normas que os regem. Enquanto os direitos à moradia e à propriedade privada são essenciais para garantir a autonomia, a segurança e a dignidade dos indivíduos, a sua implementação plena muitas vezes colide, exigindo uma análise minuciosa e um equilíbrio delicado entre os interesses individuais de habitação e os interesses coletivos de planejamento e desenvolvimento urbano. Nesse sentido, torna-se imperativo compreender a evolução desses direitos, bem como os desafios contemporâneos que surgem da sua interação, especialmente diante de situações como a pandemia por COVID-19, que amplificam a necessidade de proteção e acesso à moradia digna para todos os cidadãos.

A questão da moradia no Brasil remonta aos fluxos migratórios intensos ocorridos nas décadas de 1950 e 1970 das áreas rurais para os grandes centros urbanos. Nesse período, a

população brasileira passou a se concentrar cada vez mais em cidades maiores, que adquiriram um perfil metropolitano. No entanto, os municípios não estavam preparados para lidar com os efeitos dessa urbanização acelerada. Faltavam recursos financeiros, meios administrativos adequados e instrumentos jurídicos específicos para lidar com a demanda por moradia.

Diante dessa situação, surgiram movimentos sociais urbanos e organizações populares que passaram a exigir iniciativas do poder público para garantir condições dignas de vida nas cidades brasileiras. Esses movimentos, aliados a entidades representativas de profissionais como arquitetos, engenheiros e assistentes sociais, formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) na década de 1980.

A partir daí, a luta pela reforma urbana ganhou força durante a Assembleia Nacional Constituinte que viria a dar à luz a Constituição Federal de 1988, onde foram realizadas audiências públicas e apresentadas propostas de iniciativa popular. O resultado desse processo foi a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que trouxe aplicabilidade às normas constitucionais relacionadas à política urbana. A partir da análise deste diploma legal, pretende-se compreender um dos eixos de formação dos instrumentos da política urbana voltados à efetivação do direito à moradia digna.

Um terceiro marco jurídico político no desenvolvimento das políticas de promoção do direito à moradia pode ser considerado a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. O contexto da pandemia de COVID-19 exacerbou uma série de problemas derivados do déficit habitacional existente no Brasil.

A concepção da moradia enquanto mercadoria é diretamente responsável por tais problemas, com a prevalência do uso de imóveis visando a especulação imobiliária e o rentismo. Só em 2019, em torno de 5,8 milhões de famílias eram afetadas pelo déficit habitacional, segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), com base em números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Mulheres compõem 60% do déficit habitacional do país. *Brasil de fato*, 08 de março de 2023. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2023/03/08/mulheres-compoem-60-do-deficit-habitacional-do-pais>.

Este cenário viria a ser agravado intensamente durante a pandemia, onde, somente no Rio de Janeiro cerca de 31% das pessoas em situação de rua estavam em tal condição há menos de um ano, evidenciando a relação intrínseca entre a crise mundial e o recuo no acesso à moradia.

Um dos resultados práticos de tal contexto foi o aumento do número de famílias assentadas em ocupações rurais e urbanas, que, por sua vez, ensejou uma atuação por parte de diversos órgãos do Estado (nas esferas do poder executivo e do poder judiciário) no sentido de realizar desocupações em massa, despejando famílias e demolindo casas supostamente irregulares.

Em uma atuação que privilegia o direito de propriedade e atua na promoção de uma verdadeira “higienização” dos grandes centros urbanos, o poder público em diversos momentos estava deliberadamente se abstendo da promoção de políticas habitacionais de emergência. Foi o cenário no qual se deu a ADPF 828.

O presente trabalho tem por escopo analisar o conteúdo da referida ação, observando a atuação das entidades envolvidas no desenrolar do processo, à luz da ponderação entre a garantia do direito de propriedade e do direito de moradia, este balizado pela necessidade de efetivação da função social da propriedade, conforme os ditames constitucionais.

No Capítulo 1, serão discutidos os direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada, considerando suas bases legais e conceituais. Será abordada a função social da propriedade e sua relação com o Estatuto da Cidade, uma lei fundamental que orienta o planejamento urbano no Brasil. Além disso, serão explorados os instrumentos da política urbana que têm um impacto direto na garantia do direito à moradia digna.

O Capítulo 2 se debruçará sobre o contexto nacional da Pandemia por COVID-19, examinando suas implicações socioeconômicas e urbanas. Será analisado como a pandemia intensificou as questões habitacionais no país, expondo as vulnerabilidades existentes e a necessidade de respostas eficazes por parte do Estado e da sociedade.

Por fim, o Capítulo 3 se concentrará na análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) N° 828. Serão apresentados os principais argumentos dos

atores envolvidos, incluindo entidades empresariais e movimentos sociais, órgãos públicos e entidades de defesa dos Direitos Humanos. Além disso, será discutido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e sua influência na questão da moradia no Brasil.

Dessa forma, este trabalho busca fornecer uma análise sobre a interação entre direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada, contextualizando-a no cenário contemporâneo, marcado pela pandemia da COVID-19.

## **1. OS DIREITOS E AS GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

### **1.1 Direitos fundamentais à moradia e à propriedade privada**

Os direitos fundamentais são direitos subjetivos, de observância obrigatória no ordenamento brasileiro, tratando-se de direitos representativos das liberdades individuais impostos perante o Estado, que deve resguardá-los. Em síntese, são direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico vigente, por uma positivação expressa ou implícita no texto constitucional.

“Vale dizer: direitos fundamentais são vinculantes e podem ser tutelados pelo Poder Judiciário. Porém, a interpretação e aplicação de direitos subjetivos com caráter de direitos fundamentais podem envolver complexidades e sutilezas. Normas de direito fundamental ora se apresentam com estrutura de regra, ora de princípios. Muito frequentemente, terão a natureza de princípios, o que significa que podem sofrer restrições, podem ter de ceder parcial ou inteiramente diante de certas situações fáticas ou jurídicas e estarão sujeitas à ponderação com outros direitos fundamentais ou interesses coletivos.” (Barroso, 2020, p.512)

A construção dos direitos fundamentais se dá pelo somatório de conquistas civilizatórias graduais, sendo possível afirmar que o marco inicial da moderna concepção de direitos do homem remonta à Inglaterra do século XIII com sua Carta Magna de 1215:

A Magna Carta teve grande importância na evolução dos direitos fundamentais, porque foi o primeiro documento a ter os direitos do homem reconhecidos formalmente. Tal reconhecimento de direitos importa em uma imitação de poder, e principalmente em uma definição de garantias específicas em caso de sua violação (Comparato, 2013).

Aquela que viria a ser a Declaração Universal dos Direitos do Homem, constituída na França, marcou um avanço significativo na defesa dos valores essenciais da humanidade, os quais continuam vigorosos até os dias atuais. Esta foi decorrente das múltiplas manifestações de afirmação do indivíduo em face do poder estatal, impondo limites à atuação deste. Em

virtude dos avanços ocorridos em relação ao texto francês, sob a perspectiva histórica, os direitos ali consagrados dividem-se em três gerações de direitos.

Os direitos de primeira geração, também chamados de direitos individuais, referem-se às liberdades negativas clássicas, e nascem no intuito de conferir proteção ao indivíduo em face do Estado. Sua origem é intrínseca às Revoluções Americana (1765-1791) e Francesa (1789-1799), traduzindo-se em uma superação do modelo feudal e do modelo absolutista monárquico de concentração de poder, marcando, portanto, a ascensão política e econômica da burguesia.

Os direitos individuais configuram-se como obrigações de não fazer do Estado perante os cidadãos, ou seja, objetivam uma intervenção estatal mínima, englobando aspectos fundamentais da liberdade individual, como a liberdade de expressão, de religião, de associação e de propriedade. São direitos que visam garantir a autonomia e a integridade do indivíduo perante o Estado, estabelecendo limites claros à ação governamental, impedindo abusos e protegendo a dignidade humana.

Essas liberdades, enraizadas no ideário iluminista e nos anseios de uma sociedade mais igualitária e justa, foram essenciais para a consolidação do Estado de Direito e influenciaram diretamente a construção das democracias modernas. Aqui, tem-se o rompimento com a ideia de súdito, submisso, e a adoção da ideia de cidadão possuidor de direitos oponíveis ao poder público. Há uma clara cisão entre aquilo que se considera esfera pública e a esfera privada.

No âmbito constitucional brasileiro, os direitos individuais são previstos desde a Carta Imperial de 1824, primeira Constituição do país. Entretanto, cumpre ressaltar que, em um processo contínuo de consolidação de direitos garantidos a partir dos novos paradigmas estabelecidos pelas gerações vindouras, a Constituição de 1988 passa a dar maior enfoque aos direitos fundamentais como um todo, representando uma verdadeira ruptura em relação à ordem ditatorial anterior.

Para Paulo Bonavides

os direitos fundamentais de primeira dimensão **representam exatamente os direitos civis e políticos**, que correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das Constituições atuais (apesar de contar

com alguma variação de conteúdo), o que demonstra **a cumulatividade das dimensões** (op.cit., *grifos meus*).

É reconhecida a cumulatividade entre as gerações de direitos, sendo conquistas que consolidaram-se reciprocamente ao longo da história, e não garantias excludentes entre si. No entanto, conforme veremos no tópico seguinte, apesar da sua relevância histórica e filosófica, os direitos de primeira geração não têm caráter imutável. O contexto social em constante transformação modifica as formas de interpretação e aplicação de tais direitos, ensejando adaptações que visam garantir que esses direitos permaneçam relevantes e eficazes diante das transformações sociais, econômicas e políticas, assegurando, assim, a proteção efetiva da liberdade individual.

A segunda geração, por sua vez, está relacionada às liberdades positivas e ao princípio da igualdade material entre os seres humanos.

O grande marco histórico da segunda geração dos direitos fundamentais foi a Revolução Industrial, que corroborou com a luta do proletariado na defesa de direitos básicos, como alimentação, saúde e educação. Também chamados de direitos “econômicos, sociais e culturais” - ou apenas “direitos sociais” -, surgem de um lento e gradual processo de rompimento com a perspectiva estritamente liberal e individualista de Estado, e de um avanço da consciência social pautada por lutas coletivas, em especial as lutas operárias no período após a primeira Revolução Industrial.

Esses direitos são reconhecidos com grande influência da Constituição Mexicana (1917) e da Constituição Alemã de Weimar (1919).

“Por outro lado, a extensão paulatina do direito de sufrágio a parcelas cada vez mais amplas da população acabava permitindo que demandas por mudanças no status quo também viessem à tona no universo normativo. a democratização política rompera a hegemonia absoluta da burguesia no Parlamento, abrindo caminho, no plano político, para a afirmação das necessidades dos extratos mais desfavorecidos da população. surge então, na virada para o século XX, o estado do Bem-estar social, e com ele a consagração constitucional de uma nova constelação de direitos, que demandam prestações estatais destinadas à garantia de condições mínimas de vida para a população (direito à saúde, à previdência, à educação etc.). estes novos direitos penetram nas constituições a partir da Carta mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919.” (SARMENTO, 2010, p.43,44)

Essa geração de direitos pleiteia por prestações positivas do Estado, com enfoque na criação de serviços públicos disponíveis a todos, a fim de assegurar direitos sociais aos

indivíduos. Nesse momento, tem-se o crescimento do debate acerca da igualdade de fato e da justiça social.

Traçando um paralelo entre os direitos de primeira e segunda geração, George Marmelstein afirma que

os direitos de primeira geração tinham como finalidade, sobretudo, possibilitar a limitação do poder estatal e permitir a participação do povo nos negócios públicos. Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhores qualidade de vida e um nível de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais de segunda geração funcionam como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade (MARMELSTEIN, 2014, p. 48).

Para além, os direitos de terceira geração ou dimensão, também chamados de “direitos difusos”, são caracterizados pela sua titularidade a uma coletividade de sujeitos indeterminada, bem como pela indivisibilidade do seu objeto.

A esse respeito, Paulo Bonavides afirma que os direitos de terceira geração não se destinam à proteção de interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado. Por serem dotados de alto grau de humanismo e universalidade, essa dimensão possui como destinatário primário o gênero humano, protegendo os interesses das gerações humanas, sejam elas presentes ou futuras.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, tem-se uma breve distinção entre direitos coletivos em sentido estrito, direitos individuais homogêneos e direitos difusos, disposta pela redação do artigo 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor:

“I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe e pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

Por fim, tem-se, na atualidade, um debate acerca da existência de uma quarta dimensão ou geração de direitos humanos. Alguns doutrinadores, como Paulo Bonavides e

Marcelo Novelino, defendem a existência de uma dimensão de direitos fundamentais mais recente, que abranja os aspectos da globalização política.

Outrossim, cumpre ressaltar que essa divisão em gerações é apenas uma das possíveis classificações dos direitos fundamentais existentes, sendo certo que a divisão temporal não significa uma separação rígida entre eles.

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfiar, na esteira da mais moderna doutrina. (SARLET, 2011)

Desta maneira, a conquista de direitos correspondentes a uma geração não anula as conquistas realizadas anteriormente, havendo inclusive complementariedade entre cada dimensão supramencionada.

## **1.2 A propriedade, sua função social e o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001)**

Segundo a concepção do tópico anterior, é possível classificar o direito à propriedade como integrante da primeira geração de direitos humanos. Fundamentando-se na concepção individualista de liberdade, na qual a autonomia e o domínio sobre os recursos e bens são considerados pilares fundamentais, a propriedade foi posta lado a lado com o direito de liberdade em si, o direito à vida, à igualdade formal e às liberdades de expressão e religiosa. É o que se denota do artigo 17º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão:

Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

Nessa ótica, a propriedade é vista como uma extensão da liberdade individual, garantindo a proteção dos bens adquiridos e a liberdade para utilizá-los de acordo com os interesses do proprietário, sendo oponível mesmo à intervenção estatal, sendo certo que para alguns, a função precípua do Estado moderno seria a de proteger a propriedade:

Era necessário proteger o indivíduo do despotismo do estado, garantindo-lhe um espaço de liberdade inexpugnável. [...] Locke defendia a “liberdade dos modernos”, preocupando-se sobretudo com a proteção dos direitos individuais em face do

Estado. no modelo de contrato social que formulou, os indivíduos não alienavam todos os seus direitos, como em Hobbes e Rousseau. eles retinham direitos naturais, inatos e inalienáveis, que os governantes tinham de respeitar, e cuja infringência justificava até mesmo o exercício do direito de resistência. Dentre tais direitos, o mais essencial, segundo Locke, era a propriedade, cuja proteção representava a mais importante função estatal (SARMENTO, op.cit., p.33).

Essa interpretação do direito à propriedade como um direito humano de primeira geração, alinhada com a perspectiva individualista, tem raízes históricas que remontam ao iluminismo e ao liberalismo clássico. Para os defensores dessa visão, a garantia da propriedade privada é vista como essencial para a proteção das liberdades individuais e para a promoção do progresso econômico e social.

Não se trata de uma visão socialmente “isenta” ou imparcial, mas a expressão direta de um interesse de classe:

Interessante notar que a consagração da igualdade formal, a garantia da liberdade individual e do direito de propriedade, ao lado da contenção do poder estatal, eram medidas vitais para coroar a ascensão da burguesia ao olimpo social, em substituição à nobreza. estas medidas criavam o arcabouço institucional indispensável para o florescimento do regime capitalista, pois asseguravam a segurança e a previsibilidade tão indispensáveis para as relações econômicas (*idem*, p.37).

No entanto, é importante ressaltar que essa abordagem pode gerar debates sobre a distribuição justa dos recursos e a necessidade de equilibrar a liberdade individual com os interesses coletivos, especialmente em contextos em que a desigualdade de propriedade é acentuada.

A concentração dessa propriedade pode gerar desequilíbrios significativos de poder e influência sobre os rumos da sociedade. Aqueles que possuem propriedades em grande escala podem exercer uma influência desproporcional sobre as políticas e as decisões que afetam a vida de muitos, criando assim um desafio para alcançar uma verdadeira igualdade de oportunidades. Portanto, o debate sobre o direito à propriedade se estende além da mera proteção dos bens adquiridos e busca encontrar formas de garantir que a propriedade também atenda aos interesses coletivos e contribua para uma sociedade mais justa e equitativa, dado que a propriedade muitas vezes, a depender da característica em questão, está ligada às possibilidades de desenvolvimento econômico e social.

Nessa ótica emerge a noção de uma função social da propriedade. A função social da propriedade implica que a posse e o uso dos recursos devem estar alinhados com os interesses e necessidades da sociedade como um todo, não mais restritas ao arbítrio individual daquele que é possuidor e/ou proprietário. É um equilíbrio delicado entre o direito do indivíduo à propriedade e o imperativo de atender às exigências do bem comum. A evolução das concepções acerca da propriedade até a emergência da noção de uma função social à qual esta deve atender é um reflexo direto das transformações sociais ocorridas desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Como dito anteriormente, os direitos de primeira geração não têm caráter imutável: inicialmente, a propriedade era vista como um direito absoluto, sem muitas restrições, concepção que veio a ser relativizada em face dos conflitos entre os interesses geral e o de particulares.

Em vários ordenamentos jurídicos, a função social da propriedade é reconhecida como um princípio fundamental. Essa legislação estabelece limites e diretrizes para o exercício do direito de propriedade, visando garantir seu uso adequado para o bem da sociedade. Aqui há uma clara mudança de paradigma, na qual se adota a concepção de que direitos somente se justificam pela missão social para a qual devem contribuir.

A Constituição Federal de 1988 determina expressamente que “a propriedade atenderá a sua função social”. O dispositivo em questão trata-se de um inciso presente no artigo 5º da Carta, sendo este um dos principais em sua estrutura normativa, aglutinando como fundamentais uma série de direitos inerentes à dignidade humana inclusive o direito de propriedade, presente no *caput* do artigo).

Pode-se dizer, portanto, que é o inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que estabelece o marco jurídico que vincula o direito de propriedade ao bem-estar social, e é justamente sob sua égide que se erigem outros elementos normativos constitutivos

do arcabouço que compreende a efetivação da função social da propriedade em nosso ordenamento, quais sejam, o inciso III do artigo 170<sup>2</sup>, bem como os artigos 182, 184<sup>3</sup> e 186<sup>4</sup>.

Em termos de direito à moradia e política urbana merece especial atenção aqui o artigo 182:

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.

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

Ao estabelecer medidas que o Poder Público pode adotar para garantir o uso adequado da propriedade urbana – dentre as quais, incluem-se a possibilidade de exigir o parcelamento ou edificação compulsórios, a aplicação de imposto progressivo sobre a propriedade e, em último caso, a desapropriação –, se evidencia a relativização do direito de propriedade face à sua função social: diferentemente da inviolabilidade concedida na primeira geração dos direitos humanos, é facultado ao poder estatal restringir e até mesmo cassar tal direito caso este vá de encontro aos ditames de sua função social.

---

<sup>2</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]  
III - função social da propriedade;

<sup>3</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

<sup>4</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos

É igualmente digno de destaque o fato de que, no dispositivo supramencionado, apresenta-se uma definição do que se considera, no ordenamento brasileiro, função social da propriedade. Sob este paradigma a função social da propriedade nos meios urbanos está intrinsecamente ligada à política urbana a ser adotada pelos poderes municipais, estabelecidos, segundo essa concepção, como representantes máximos do interesse público na propriedade.

Assim, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece as bases da política de desenvolvimento urbano a ser executada pelos poderes públicos municipais. Do ponto de vista teórico-normativo, é ele que delinea os objetivos e princípios que devem guiar a gestão do crescimento das cidades e da ocupação de seus espaços e territórios.

Porém o dispositivo em questão é muito pouco para garantir a efetivação do princípio estabelecido pelo inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Em verdade, o próprio *caput* do artigo 182 faz referência à necessidade de uma lei federal como condição prévia de qualquer ação do poder público municipal, onde se lê que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei [...]”. Na mesma linha de raciocínio, o referido artigo estabeleceu que o governo municipal só poderia exigir conformidade com o plano diretor da cidade por parte do proprietário de um imóvel urbano se houvesse uma lei federal que respaldasse essa exigência: “§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal [...]”.

De forma mais clara, até que a lei federal fosse promulgada, os Poderes públicos municipais se encontravam extremamente limitados em sua capacidade de implementar políticas urbanas abrangentes, ficando com suas mãos atadas nesse aspecto.

Foi nesse contexto que, após 13 anos da promulgação da Constituição Cidadã, entrou em vigor a Lei nº 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade –, responsável por preencher tal lacuna, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer as diretrizes gerais da política urbana a ser adotada pelos municípios, bem como estipular instrumentos de aplicação da política urbana, sendo uma legislação de grande relevância no contexto da função social da propriedade e um dos pilares do direito urbanístico brasileiro.

Sobre este último, é interessante assinalar as palavras de Sundfeld:

o papel que a Constituição de 1988 implicitamente assinalou ao direito urbanístico é o de servir à definição e à implementação da "política de desenvolvimento urbano", a qual tem a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput). O Direito Urbanístico surge, então, como o direito da política de desenvolvimento urbano (2010, p. 45).

Com efeito, no inciso I de seu artigo 24 é adotada explicitamente a expressão “direito urbanístico”, compreendido também como competência da União e dos Estados, no que tange à atuação legislativa.

Já em seu artigo 30, VIII, a Constituição Federal de 1988 estabelece como competência dos municípios a promoção do “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Nesta noção de promoção do adequado ordenamento territorial repousa um dos principais aspectos do Estatuto da Cidade, sendo tratado em diversos de seus artigos com especial destaque para os artigos 2º e 4º.

O artigo 2º estabelece que a política urbana tem como um de seus objetivos o ordenamento territorial, através de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme o *caput* do dispositivo e seu inciso VI, *in verbis*: “art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar [...]”.

O artigo 4º, por sua vez, apresenta os instrumentos a serem utilizados na implementação da política urbana para a promoção e efetivação de um ordenamento territorial alinhado aos objetivos principais da referida política através de modelos de planejamento:

“Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:  
I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;  
III - planejamento municipal, em especial:  
a) plano diretor;  
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;  
c) zoneamento ambiental;  
d) plano plurianual;

- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
  - f) gestão orçamentária participativa;
  - g) planos, programas e projetos setoriais;
  - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV - institutos tributários e financeiros:
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
  - b) contribuição de melhoria;
  - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- 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;
- VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
- § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.
- § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.
- § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.”

Por fim, o artigo 5º retoma a função social da propriedade urbana, a partir do reordenamento dos usos e destinações do “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”, em consonância com a redação do artigo 182, §4º da Constituição Federal de 1988. Esses artigos estabelecem a base legal para o ordenamento territorial, destacando sua importância dentro da política urbana, e ressaltam o papel fundamental do plano diretor como instrumento para alcançar um ordenamento territorial eficaz e sustentável.

Ainda, segundo STEFANELLO e PAGLIARINI,

Os dispositivos constitucionais citados, além de expressarem o princípio da função social da propriedade urbana, também elencam os instrumentos jurídicos para a efetivação da política urbana: o Plano Diretor, o parcelamento ou edificação

compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Com efeito, são instrumentos urbanísticos que garantem ao Estado as ferramentas jurídicas para o exercício do controle efetivo sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, promovendo o interesse público e mediando os conflitos decorrentes dessas interações (2011, p.77).

De forma adicional, o Estatuto da Cidade vem trazer novos instrumentos de política urbana, criando uma margem de atuação abrangente aos poderes públicos municipais.

### **1.3 Instrumentos da Política Urbana e Direito à Moradia Digna**

Quando se fala em ocupação e uso do espaço urbano, a noção de função social da propriedade é indissociável do direito à moradia digna. Se o objetivo maior do Estatuto da Cidade é a garantia do atendimento à função social da propriedade, tem-se como conclusão lógica que seu principal campo de incidência, nos meios urbanos, é na promoção do direito à moradia digna.

Ainda sobre o ponto de vista técnico, é válido mencionar que o Estatuto da Cidade elencou diversos instrumentos com o propósito de efetivar as orientações estabelecidas e concretizar as diretrizes ali presentes.

Sobre isso, José dos Santos Carvalho Filho afirma que

Alguns desses instrumentos não guardam estreita relação com a propriedade e, por tal razão, não interessam aos presentes comentários. Outros, porém, podem afetar diretamente o direito de propriedade, ora de forma menos profunda, ora de modo mais drástico e peremptório. Nesses aspectos é que se pode observar, com clareza, a subordinação do direito ao atendimento da função social, como exige o art. 5º, XXIII, da Constituição. Aqui também a propriedade está subjacente à disciplina de direito público, não tendo qualquer relevância a vontade dos proprietários no que concerne aos objetivos de urbanização a que se predispõe o Poder Público. Ao dizermos que alguns instrumentos previstos no Estatuto afetam o direito de propriedade, queremos admitir que a autoridade pública tem o poder jurídico de intervenção na propriedade, sobretudo na propriedade privada, em que os interesses privados, em regra, sobrelevam ao interesse público (2004, p.139).

Três desses instrumentos já foram mencionados anteriormente no presente trabalho, sendo previstos no §4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e reproduzidos no texto do Estatuto, no *caput* de seu artigo 5º. Primeiro, a possibilidade de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: contra a vontade do proprietário de imóvel urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, “pode o Município exigir-lhe um facere, consistente na

obrigação de parcelar uma área, edificar sobre ela ou utilizá-la em conformidade com as imposições do plano diretor” (*idem*, p. 140).

No caso de descumprimento da obrigação elencada acima, o Poder Público Municipal tem a prerrogativa de aplicar o imposto territorial urbano progressivo ao longo do tempo como meio de forçar o proprietário de um imóvel sem edificação, sem uso ou subutilizado, situado em uma região delimitada pelo Plano Diretor, a providenciar a destinação adequada, conforme o artigo 7º do Estatuto. Conforme versa o dispositivo supramencionado, em seus §§1º e 2º, o município é incumbido de implementar o IPTU progressivo ao longo do tempo, aumentando as taxas de acordo com uma legislação específica a cada ano, por até cinco anos, respeitando o teto de 15%. A cada ano, a alíquota não pode exceder o dobro do valor do ano anterior.

Por fim, há um terceiro instrumento previsto pelo artigo 182, §, Constituição Federal de 1988 que consiste na desapropriação para fins de reforma urbana. Sobre esta, novamente recorre-se às palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

A propósito deste instrumento, dois fatores sobressaem: primeiro, a natureza de intervenção supressiva, por implicar a perda da propriedade; segundo, seu caráter punitivo, só aplicável se frustradas forem as imposições anteriores (op.cit., p.141).

Sobre o caráter eminentemente sancionador da medida, em sentido semelhante se posicionam LIBÓRIO e SAULE JÚNIOR:

Na desapropriação para fins de reforma urbana, não se está diante das típicas hipóteses de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou por interesse social. O que se pretende, em verdade, é sancionar o proprietário, razão pela qual o instrumento é também conhecido como desapropriação-sanção. Por isso, as garantias previstas no art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988 – justa e prévia indenização em dinheiro –, não se aplicam ao caso.

Aqui, relembando a citação apresentada no início do presente tópico, destaca-se o caráter eminentemente interventivo dos instrumentos elencados, o que denota não apenas os poderes atribuídos ao poder público para a execução da função social da propriedade, como, em última análise, a importância de tal instituto no paradigma de direito urbanístico consolidado pós Constituição Federal de 1988.

Esta representou um marco significativo ao inserir de maneira explícita o tratamento da questão urbana, reconhecendo-a como um tema de relevância incontestável e sendo, com efeito, a primeira Carta Magna no ordenamento brasileiro a tratar da questão urbana. A inclusão de dispositivos que preconizam a função social da propriedade e a necessidade de políticas urbanas eficazes demonstram uma conscientização crescente sobre os desafios urbanos e a importância de uma gestão integrada e equitativa do espaço urbano.

Nesse sentido, o texto constitucional acerca do tema da política urbana remonta a lutas que vinham sendo travadas praticamente um século antes de sua aprovação, valendo destacar que passou por uma significativa limitação nos horizontes possíveis das demandas apresentadas pelos movimentos populares que participaram da Assembleia Constituinte, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Houve, no processo constituinte, a formação de um gargalo legislativo no qual “foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas” (BASSUL, 2010), sendo certo que, entre elas se encontrava justamente a Emenda Popular nº 63, de 1987, registro oficial daquela que ficou conhecida como a Emenda Popular da Reforma Urbana, responsável pelo impulsionamento do debate precedente à aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Embora inegável o caráter progressista do texto aprovado, é importante destacar as limitações que este sofreu antes, durante e após sua positivação:

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o MNRU mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal. De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com o uso urbano. Promulgada a Constituição, fruto do “acordo possível”, a maior parte dos aspectos legislativos do ideário da reforma urbana passará a depender de uma lei federal (*idem*, p.79).

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, a lei federal da qual dependia a Reforma Urbana constitucionalmente prevista, a sistemática se repetiu. Idealizado pelo Senador Pompeu de Sousa, destaca-se o fato dramático de que “este não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto, já bastante modificado, ocorrida em 2001” (op.cit., p.80). O projeto apresentado em 1989, portanto, um ano após a promulgação da Constituição Federal, seria

enviado à Câmara dos Deputados no ano seguinte para retornar apenas 11 anos depois, quando foi finalmente aprovado e submetido à sanção do Presidente da República.

A despeito de suas diversas modificações, emana por todo o texto legal do Estatuto a defesa do direito à moradia frente à especulação, tanto pelos instrumentos elencados anteriormente quanto pelos que consideramos instrumentos de caráter não interventivo.

Pontua-se aqui um instrumento que pode ser considerado uma espécie de “híbrido”, por não intervir diretamente no direito de propriedade em si, mas por limitar sua realização a partir da preferência em um processo em que poderia haver concorrência entre pretensos adquirentes. Trata-se do direito de preempção. Tal direito foi instituído em favor do Poder Público municipal, por meio do qual lhe é outorgada a preferência na aquisição de imóvel urbano quando for objeto de alienação onerosa entre particulares. Há, em outras disciplinas, a previsão do direito de preempção ou preferência. Dentre os diversos objetivos a que se propõe esse tipo de intervenção, conforme o artigo 26 do Estatuto, destaca-se o inciso II, que prevê a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social como um de seus usos justificadores.

Além disso, em consonância com o ideário de elaboração e implementação de políticas habitacionais, a necessidade da promoção de regularização fundiária também permeia todo o texto do Estatuto da Cidade, estando presente, por exemplo, no inciso I do artigo 26, supramencionado. Nesse sentido, no entanto, acreditamos que a expressão máxima desse ideário resida nos institutos de usucapião previstos pelo diploma legal.

Na seção V, destinada a normatizar a usucapião especial de imóvel urbano, vemos o artigo 9º ditar que

Aquele que possuir como sua área ou edificação 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.

Já no artigo seguinte, a mesma seção prevê a possibilidade da chamada usucapião coletiva, uma criação do próprio Estatuto da Cidade, como extensão da usucapião especial individual, pela qual

Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural

Conforme Helano Márcio Vieira Rangel & Jacilene Vieira da Silva (2009, p.74),

Essa modalidade de usucapião é um instrumento muito importante para a regularização fundiária, por meio da aquisição do pleno domínio dos moradores, dos núcleos de favelas ou de lotes populares subfracionados adquiridos pela população de baixa renda em áreas urbanas – caracterizados como loteamentos urbanos irregulares ou clandestinos. Tanto a usucapião especial individual quanto a coletiva, resguardadas as suas peculiaridades, têm por finalidade a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas; e, conseqüentemente, atuam como proteção e legitimação da posse, voltadas para atender à demanda do direito à moradia.

Embora nem sempre aplicadas quando devidas, as duas modalidades de usucapião especial urbana têm potencial de cumprir um papel fundamental em termos de solucionar o problema da ocupação desordenada e precária do espaço urbano das cidades, a qual, por sua vez, gera problemas das mais diversas ordens (sanitárias, econômicas, culturais e de segurança pública, dentre outros).

Em síntese, a função social da propriedade, intrinsecamente ligada ao direito à moradia digna, desempenha um papel crucial no contexto da legislação urbana, como evidenciado pelo Estatuto da Cidade. Este conjunto normativo, ao delinear instrumentos e diretrizes, busca assegurar que a ocupação e utilização do espaço urbano estejam em consonância com os interesses coletivos e a gestão equitativa das cidades. A inclusão explícita dessas disposições na Constituição Federal de 1988 marcou um avanço significativo, posicionando a questão urbana como pauta prioritária, e seu desdobramento no Estatuto da Cidade amplia as possibilidades de efetivação da função social da propriedade, principalmente no que tange ao direito à moradia.

Além disso, a análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade revela um caráter interventivo por parte do poder público, que busca promover o interesse coletivo sobre os interesses privados. A imposição de medidas progressivas e, em última instância, a possibilidade de desapropriação para reforma urbana demonstram a importância de equilibrar o direito de propriedade com a necessidade de atender à sua função social e às demandas urbanísticas e habitacionais. Este contexto também destaca a evolução e complexidade do

ordenamento jurídico urbano, visando à construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, onde o bem-estar social prevalece sobre prerrogativas individuais.

Por fim, é essencial reconhecer que, apesar dos avanços legislativos, o desafio persiste em sua implementação efetiva. A história da tramitação do texto constitucional sobre a reforma urbana e elaboração do Estatuto da Cidade evidencia as negociações e resistências que permeiam as políticas urbanas, demonstrando a necessidade contínua de esforços para assegurar que a função social da propriedade e o direito à moradia sejam plenamente realizados, contribuindo para uma urbanização mais justa e igualitária no Brasil. O enfrentamento desses desafios requer não apenas uma legislação progressista, mas também a efetiva participação da sociedade e uma atuação governamental comprometida com os princípios e objetivos delineados pelo Estatuto da Cidade.

## **2. CONTEXTO NACIONAL DA PANDEMIA POR COVID-19**

A pandemia de COVID-19, que se abateu sobre o Brasil em 2020, tendo sido decretada pela Organização Mundial da Saúde no dia 11 de março daquele ano, trouxe à tona uma crise complexa e multifacetada, afetando profundamente a vida dos brasileiros. Além dos desafios imediatos relacionados à saúde, a disseminação do vírus escancarou questões sociais preexistentes, destacando a fragilidade do acesso à moradia digna. O cenário da pandemia exacerbou as desigualdades habitacionais, evidenciando a difícil realidade de milhões de brasileiros que vivem em condições precárias, seja em favelas, cortiços, mocambos ou em situação de rua, os “sem teto”.

A inadequação das moradias e a aglomeração nas habitações populares dificultaram a implementação das medidas preventivas de distanciamento social, entre outros cuidados sanitários, tornando a população mais vulnerável à propagação do vírus. A impossibilidade de manter o isolamento social em locais superpovoados e com condições precárias de infraestrutura sanitária ampliou a exposição e a transmissão do vírus entre as comunidades mais carentes.

Além disso, os marcadores de escolaridade e raça, que delimitam uma condição socioeconômica estrutural na sociedade, são potencializadores dos riscos. Os óbitos nos espaços sem infraestrutura urbana chegam a ser oito vezes maiores que nos bairros providos

desse serviço (KRÜGER; KRÜGER; FERREIRA, 2020). A pandemia trouxe à luz a necessidade urgente de melhorias nas condições habitacionais, bem como de políticas públicas que promovam o acesso à moradia digna, visto que esse direito é intrinsecamente ligado à saúde e ao bem-estar das pessoas.

A contradição exacerbada pelo contexto da necessidade de isolamento face ao cenário de *déficit* habitacional agudo levou diversos pesquisadores a questionar o uso da expressão “fique em casa”, propaganda educativa de defesa do isolamento social popularizada durante os meses iniciais da pandemia no Brasil, como sendo uma retórica problemática no contexto de comunidade vulneráveis. Em texto com nome bastante sugestivo, intitulado *Para ficar em casa é preciso ter casa: a COVID-19 e o direito à moradia no Brasil*, se põe o seguinte questionamento:

a recomendação “fique em casa”, que partiu de lideranças internacionais, entre as quais se destaca a OMS, tornou-se slogan da campanha contra a disseminação da Covid-19. Contudo, como ficar em casa quando não se tem moradia, ou ainda quando suas condições são precárias? (op.cit., p.97).

Somando-se o fato do já preexistente problema de habitação, sobreveio o problema do desmantelamento das políticas habitacionais consolidadas no bojo do paradigma da Constituição Federal de 1988 visto anteriormente. Os espaços institucionais antes abertos à participação ativa da população foram desativados, o Ministério das Cidades, conquista fundamental no contexto dos movimentos de luta pela reforma urbana foi extinto e incorporado ao Ministério do Desenvolvimento regional (op.cit., p.100) e este, por sua vez, foi alvo de sucessivos e significativos cortes orçamentários cujo resultado foi uma drástica redução nas suas possibilidades de atuar em prol da contenção dos danos causados pela pandemia em termos de habitação, acesso à água potável e saneamento básico (LOPES CORTES, 2022, p.13).

Embora o ordenamento jurídico tenha reconhecido e adotado o paradigma de que a propriedade deve atender à sua função social, o fato é que ainda permeia no tecido social a visão da propriedade enquanto mercadoria e bem de consumo, mais do que como direito fundamental:

Nesse cenário, a convocação “fique em casa”, ao se deparar com uma nação estruturada sobre o trato da moradia enquanto objeto de mercado, artigo colocado à disposição somente daqueles que têm como arcar financeiramente com seus custos, acaba expondo a tática de controle socioterritorial da população, por meio dos marcadores de diferenciação social. O acesso à moradia pelo mercado acaba funcionando enquanto fronteira que delimita os espaços de promoção da infraestrutura urbana, selecionando aqueles que serão alvo da proteção social dos demais (KRÜGER; KRÜGER; FERREIRA, 2020).

Nesse cenário de trato da moradia como mercadoria, prevalece a ética liberal do individualismo, segundo a qual é tarefa unicamente dos indivíduos arcar com as barreiras socioeconômicas que estes enfrentam, adotando o Estado uma postura de intervenção mínima, ainda que para corrigir tais disparidades. No contexto da pandemia de COVID-19, o resultado prático do cenário descrito até aqui foi a formação do que se considerou um novo “grupo de risco”, alvo “preferencial” da letalidade do vírus. Este grupo, diferentemente do que era conhecido inicialmente (composto por pessoas idosas ou portadoras de comorbidades que vulnerabilizam o sistema imune), é composto pelo marcador socioeconômico, onde o risco de morte se dá não em função de fatores biológicos, mas sociais, com o acesso à moradia digna ocupando a posição central.

De tal maneira, apartada de políticas públicas voltadas se não a solucionar, a pelo menos mitigar o problema da habitação, a palavra de ordem “Fique em Casa, *Se Puder*”, que foi amplamente difundida entre os setores sociais e veículos de mídia apresenta uma flagrante inocuidade, reduzindo-se, muitas vezes, a mera condenação moralista que recaía sobre aquelas pessoas pegadas “furando” a quarentena. Afinal, repete-se a pergunta: Como ficar em casa quando não se tem moradia, ou ainda quando suas condições são precárias?

### **3. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828**

#### **3.1 Análise da ADPF Nº 828**

Não bastando a ausência de políticas públicas que amparassem a população sem acesso à moradia, o que se viu foi a atuação repressiva e violenta do Estado, por meio de diversos de seus entes, tanto do poder executivo, quanto do poder judiciário, no sentido de promover despejos, desocupações e reintegrações de posse, em um conjunto de remoções que do início da pandemia até meados de 2021 já haviam vitimado mais de 9.000 famílias<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> “Fique em casa. Que casa?”. *Folha de São Paulo*, 03/05/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/guilhermeboulos/2021/05/fique-em-casa-que-casa.shtml?origin=folha>.

Nesse contexto, diversos movimentos, entidades e associações de luta por moradia promoveram campanhas de defesa da suspensão dos despejos realizados no meio da pandemia, defendendo a parcela da população de sem tetos, sem terra e locatários que vinham sendo alvo de remoções. Já no primeiro ano da crise sanitária, no bojo de tais movimentações, foi lançada no dia 23 de julho de 2020 em âmbito nacional a Campanha Nacional Despejo Zero, apoiada não apenas por movimentos estritamente voltados à luta por moradia, como diversos outros movimentos sociais, tais como o Movimento Negro Unificado (MNU), dentre outros, tornando-se uma referência na luta travada naquele contexto.

A campanha de grande projeção gerou frutos, embora não tenha sido (talvez nem pretendido ser) capaz de fazer cessar os despejos. Fato é que, no dia 15 de abril de 2021 o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828.

Com o fito de promover a suspensão imediata de todos os atos do Poder Público que visem à remoção, à desocupação, ao despejo ou à reintegração de posse durante a pandemia do COVID-19. No texto da petição, esta é direcionada “contra atos do Poder Público relativos à desocupações, despejos e reintegrações de posse”, tendo como objetivo proteger

“preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230), o fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III); o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I), e o direito fundamental à moradia (art. 6º e 23, inc. IX)”

Aqui se apercebe a existência de uma relação intrínseca e ainda mais indissociável em um contexto de crise sanitária, entre o direito à moradia digna e outras espécies de direitos fundamentais constitutivos da noção de dignidade da pessoa humana, como o direito à vida e à saúde.

Ao atacar o fato de que os Poderes Públicos estaduais e municipais permanecessem promovendo despejos de famílias no meio da pandemia, a ADPF 828 aponta para a violação daqueles direitos por parte de tais entes.

Nesse sentido, é ainda interessante destacar que a petição, ao tratar do mérito da ADPF, aponta para a existência de leis estaduais criadas em caráter emergencial que proibiam, dentre outros atos, a promoção de tais despejos. É o caso do Distrito Federal e dos estados do Amazonas, Rio de Janeiro, Pará e Paraíba, os quais de maneira mais ou menos restritiva vedavam a realização de despejos por razões como a falta de pagamento, decisões judiciais ou extrajudiciais, mandados de reintegração ou imissão na posse, protegendo ocupações que haviam sido realizadas anteriormente ao período que compreende a pandemia, estendendo a duração da proibição pelo tempo que durasse a crise sanitária.

O texto aponta ainda para a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021, do Conselho Nacional de Justiça, dirigida aos órgãos do Poder Judiciário e pedindo que estes adotassem cautela ao conceder medidas liminares de desocupação de imóveis, especialmente quando tais atos envolvessem pessoas em situação de vulnerabilidade.

Após sustentar o cabimento do instrumento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para o caso em comento, aduzindo a inexistência de outro meio para sanar a lesividade, o peticionante discorre sobre a urgência da questão e os direitos fundamentais violados.

No tocante ao direito à saúde, garantido pelos artigos 6º; 23, inciso II; 24, inciso XII; 194; 196; 197; 198; 199 e 200 da CRFB, a petição assenta a ligação intrínseca entre sua concretização e a garantia de moradia digna, destacando um ponto fundamental, sob a perspectiva técnico jurídica: a Lei nº 8.080 de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelece expressamente em seu artigo 3º tal relação:

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.

Ou seja, o próprio ordenamento jurídico reconhece a necessidade de uma política voltada à promoção de moradia digna e democratização habitacional como condição para uma melhora geral na saúde coletiva. Tal fato não poderia ser diferente no contexto da crise sanitária então enfrentada. Esta, no entanto, não é devidamente promovida, prevalecendo um cenário de completa ausência de políticas públicas, mesmo de caráter provisório, o que se constituiu como a raiz do problema a ser enfrentado.

Ao tratar da questão da promoção do que chama de direito à cidade, a petição também retoma o aqui tratado Estatuto da Cidade. É interessante reproduzir trecho do texto, no qual, após destacar que o Estatuto cria maiores possibilidades de participação popular nas tomadas de decisão sobre a ocupação e uso do espaço urbano, cujo poder Executivo detém a tarefa de atuar como fio condutor, se afirma que:

“Não é, contudo, o que vemos quanto às condutas governamentais, que atuam de forma parcial, mais atentos aos interesses econômicos ligados à exploração do espaço urbano, do que voltado à solução efetiva ao problema das ocupações, para a qual a participação da comunidade, inclusive das famílias da diretamente implicadas, é essencial, assim como a adoção de políticas públicas eficientes. Nesse afã autoritário, sob pretexto de evitar danos urbanístico e ao meio ambiente, olvidam-se de que a cidade é voltada ao atendimento das necessidades humanas primordiais, constando já em seu art. 1º, do Estatuto da Cidade, o estabelecimento das normas de ordem pública e interesse social “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos”. Assim, mesmo diante de moradias precarizadas, em espaços não recomendados, e, sobretudo em cenário de grave crise sanitária, não é crível ou razoável supor que a solução de remoção de famílias para lugar nenhum seja executar adequadamente os preceitos constantes no 182, da CF/88, e alcançar o ‘bem-estar de seus habitantes’ nos termos da locução constitucional”.

Com efeito, se levarmos em conta os preceitos de ordenamento territorial e da busca pela regularização fundiária propagados pelo Estatuto da Cidade, vemos que ambos são violados pelas remoções, dado que os despejos promovem a desordem a partir do desencadeamento da circulação e assentamento desordenado, bem como eximem o Poder Público de promover a regularização das ocupações alvejadas.

Quando trata da questão do direito à vida, embora o texto não cite os dados aqui apresentados, levando-se em consideração a formação de um novo grupo de risco, conforme mencionado anteriormente, e que este é formado justamente pela população em situação de vulnerabilidade vítima de tais ações por parte do Estado, é possível compreender a razoabilidade do argumento aduzido, sendo correto afirmar que a prática dos despejos configura risco iminente à vida das populações em questão.

Por fim, a petição apresenta diversos pedidos, onde, indo além daqueles de caráter processual, se destacam como principais, no mérito da questão: a concessão de medida cautelar para ordenar a suspensão imediata de

“1. todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou

desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população brasileira da crise sanitária da Covid-19; e 2. toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19”

Além dos órgãos do Poder Judiciário, a ADPF ataca também a atuação dos Poderes Executivos ao requerer que seja determinado aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que interrompam “imediatamente as remoções em todo território do nacional [...] durante o curso da pandemia”, que “promovam o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna”, que “sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias”, bem como que “sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente”.

Nos tópicos seguintes à atuação negativa no sentido de proibir as ações de despejos, pode-se verificar a tentativa de forçar uma atuação positiva por parte do Estado no sentido de promover uma política urbana, tanto de caráter emergencial quanto sua continuidade mesmo após a superação e fim da crise sanitária. É questionável se este trata-se do meio legítimo para tal, sendo ainda mais duvidosa a sua eficácia normativa quanto aos tópicos de caráter “positivo”.

### **3.2 Principais atores e seus argumentos**

A ADPF 828 conta com a inclusão de diversos atores posicionados em ambos os polos da demanda. Como a ação foi direcionada de maneira genérica contra “atos do Poder Público”, bem como levando em consideração o caráter geral dos efeitos dos pedidos aduzidos, foram inseridos no polo passivo todas as 27 unidades federativas.

Além disso, ao todo, somam-se mais de 28 pedidos de habilitação na qualidade de *amicus curiae*, formulados por entidades de direito público – Defensorias Públicas, a Petrobrás, órgãos das Defensorias Públicas e dos Ministérios Públicos estaduais, Prefeituras Municipais –, privado – Associações de juristas e associações de magistrados, associações voltadas à defesa dos Direitos Humanos, movimentos sociais, partidos políticos, entidades

representativas de empresários e de produtores rurais, institutos – e, até mesmo, pessoas naturais – envolvidas diretamente em processos judiciais que tratam de despejos.

### **3.2.1 Atores contrários à ADPF: entidades empresariais**

O Município de São Paulo, na petição em que requer a habilitação como *amicus curiae* utiliza-se do seu *status* de município mais populoso do país para justificar a existência do déficit habitacional ali verificado. Tendo o requerimento sido feito após a decisão liminar que concedeu o pedido formulado na ADPF – conforme discutiremos adiante –, o ente já faz referência à possibilidade de promover desocupações, remoções ou reintegrações em áreas de risco ou que tenham relação direta com a execução de obras públicas, apelando à ideia de que “impedir o andamento de tais obras resulta em prejuízo maior à população vulnerável, que será contemplada com as moradias e equipamentos públicos, bem como acarreta vultosos prejuízos aos cofres públicos, em razão do atraso no cumprimento das obrigações contratuais”.

Neste ponto, somando-se às vozes que se põe a contrapor o posicionamento aduzido na ADPF, organizações representativas de empresários e até mesmo uma empresa pública se apresentam nos autos. É interessante notar que, em suas teses, ressurgem a palavra propriedade e evoca-se o direito a esta como carro-chefe de toda a argumentação, trazendo ainda elementos econômicos e políticos buscando deslegitimar as ocupações em curso e fundamentar ações judiciais de reintegração de posse.

É digno de destaque o posicionamento explícito adotado pela Petrobrás nesse sentido, que pode ser compreendido a partir do trecho abaixo, extraído de sua própria petição de solicitação de habilitação, feito após a ocorrência de ocupações em uma unidade em processo de venda e uma fazenda pertencente à empresa:

Dos 07 pedidos de ingresso como Amicus Curiae até então apresentados, todos oferecem contribuições sob o ponto de vista da defesa das famílias em situação de rua. A PETROBRAS entende que em razão dos fatos recentes e do risco do efeito multiplicador das invasões, possui interesse na atuação no feito, trazendo argumentos dos proprietários de grandes áreas de terras em todo território nacional.

No mesmo sentido, a Associação Brasileira de Produtores de Soja (Aprosoja Brasil) requer a habilitação como *amicus curiae* “nos autos da ADPF 828/DF, buscando elucidar pontos relevantes em relação ao direito de propriedade e sua defesa”. Neste caso, é particularmente interessante o fato de que em vários pontos, a Aprosoja Brasil acaba por deslocar o centro do debate posto pela ADPF 828, fazendo com que pareça não uma discussão acerca do direito à moradia, à saúde e à vida e sim sobre “a defesa do direito de propriedade e o devido processo legal”.

Uma inovação argumentativa trazida pela Associação é a de que a ADPF não seria o instrumento adequado para julgar a questão, uma vez que isso importaria na desrespeitosa supressão das instâncias ordinárias, aptas a analisar concretamente e casuisticamente os conflitos fundiários.

Por fim, apela-se ao aspecto econômico da questão. Aqui, é invocada a questão da segurança jurídica, supostamente ameaçada pela incerteza da posse da terra, ameaçada por uma “eventual invasão”, de modo que,

“a ausência de defesa da propriedade rural gera dificuldade na produção de alimento (art. 6º da CRFB/88), com graves consequências para a sociedade, bem como: (i) perda de renda; (ii) desemprego; (iii) inflação; (iv) miserabilidade e (v) caos fundiário”.

Ainda na esteira de deslegitimação da ADPF como instrumento adequado para tratar a questão, com uma abordagem mais virulenta, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA traz as seguintes alegações:

O maior reflexo dessas características – que são pouco ortodoxas em matéria de controle concentrado de constitucionalidade – está nos parâmetros dos pedidos feitos: não se quer propriamente uma decisão jurídica da Jurisdição Constitucional atuando como típico “legislador negativo”. Ao contrário, o que se pretende é que o TRIBUNAL exerça papel política e tome as rédeas das políticas públicas federais e estaduais dirigidas ao direito de moradia e da proteção do direito de propriedade.

A CNA afirma, ainda, que

os partidos de oposição, encolhidos e reduzidos no espaço adequado dos debates parlamentares, tem procurado o próprio Supremo Tribunal Federal para desenvolverem as suas próprias pautas e, assim, buscarem ressonância perante as suas hoje reduzidas bases eleitorais.

Portanto, tratar-se-ia de uma manobra política cujo resultado “são petições iniciais de ADPF que mais se assemelham a ‘justificações’ de projetos de lei”. A partir de uma espécie de argumentação *ad hominem* (que aborda até mesmo a composição da Câmara dos Deputados para deslegitimar o partido proponente da ADPF)<sup>6</sup>, é afirmado que estaria ocorrendo uma instrumentalização política do Supremo Tribunal Federal por parte dos partidos de oposição ao então governo do ex-presidente Jair Bolsonaro. Prosseguindo com a mesma virulência, a CNA promove uma verdadeira criminalização de populações vulneráveis e movimentos sociais, nomeando-os como “milícias do campo” que estariam “dissimuladas de grupos minoritários”.

Por fim, a Sociedade Rural Brasileira reproduz argumentos já apresentados pelas outras entidades empresariais. Novamente mantendo o deslocamento do centro do debate da questão da moradia para o direito de propriedade, é levantada a afirmação de que

a despeito do ingresso de diversas entidades como *amicus curiae* objetivando auxiliar na defesa das pessoas vulneráveis e/ou em situação de rua, é evidente que a presente ADPF também deve ser apreciada e julgada levando-se em consideração a situação de vulnerabilidade de trabalhadores rurais, assim como a necessidade de o direito constitucional de propriedade e a ordem jurídica serem prestigiados.

É importante notar que em todas as arguições apresentadas, ao referir-se às populações ocupantes são sempre adotadas as palavras “invasões” / “invasores”, em um movimento que não é incidental e visa justamente deslegitimar e até criminalizar tais ações. Logicamente, em sentido diametralmente oposto, as entidades apoiadoras da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 utilizam-se da nomenclatura “ocupações” / “ocupantes”, sendo este o conflito linguístico elucidativo a respeito da disputa em questão.

### **3.2.2 Atores favoráveis à ADPF: movimentos sociais, órgãos públicos e entidades de defesa dos Direitos Humanos**

Em posição favorável à ADPF figuram as mais diversas entidades de defesa dos Direitos Humanos, movimentos sociais de luta pela terra e por moradia, associações de

---

<sup>6</sup> “O PSOL, por exemplo, hoje, apresenta-se na Câmara dos Deputados com apenas 10 deputados (de um total de 511 deputados), cujos votos recebidos somam por volta de 1.387.944 a representar apenas 2,6% do total de votos recebidos pela totalidade da atual legislatura. Ações, portanto, como essa, catalisadas por um índice de sucesso que beira os 70% de deferimentos/provimentos parciais ou integrais, são instrumentos hoje bem mais interessantes para um partido de oposição do que apostar no jogo democrático das discussões parlamentares”.

juristas e associações de magistrados, bem como entidades oriundas de órgãos públicos, como o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – GAETS. Participam de maneira destacada também o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, a OAB/RJ, a Comissão Pastoral da Terra e o próprio MTST, mencionado como movimento que deu origem à ação. De maneira geral, os argumentos trazidos nas petições de habilitação dessas entidades como *amicus curiae* são apenas reiteraões daqueles aduzidos pelo próprio PSOL na petição inicial.

Vale destacar, portanto, apenas um caso que foge a tal regra, acrescentando algo novo à lide. A petição de habilitação conjunta do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin e da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro, além reafirmar os argumentos supramencionados, se propõe a enriquecer a discussão com dados acerca do número de famílias afetadas pelas remoções e daquelas em risco iminente de sofrê-las, sendo 9.156 famílias e 64.546 famílias, respectivamente, dando o tom da urgência da ADPF em questão.

Além disso, é também apresentado um mapeamento de alguns acasos acompanhados em conjunto com a Campanha Despejo Zero no estado do Rio de Janeiro, destacando-se ocupações em localidades como Campos dos Goytacazes, Volta Redonda, Santa Tereza, nos bairros Centro, Tijuca e Catete, da capital do estado, dentre outros, todos ameaçados por ordens de desocupação ou reintegração de posse que se encontravam com seus prazos vencidos.

A complexidade da ADPF 828 se reflete nos atores que se posicionam de maneira divergente, evidenciando a pluralidade de interesses e perspectivas em jogo. As entidades empresariais, representadas por órgãos como a Associação Brasileira de Produtores de Soja (Aprosoja Brasil) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), destacam a defesa do direito de propriedade como peça central de sua argumentação, esta última avançando de maneira mais nevrálgica sobre as populações ocupantes e os proponentes da ação. Para essas entidades, a segurança jurídica para a produção agrícola é uma preocupação primordial, associada à preservação do direito de propriedade e à estabilidade socioeconômica.

Contrapondo-se a esse viés, diversas organizações sociais, como a Comissão Pastoral da Terra e o IBDU, respaldam a ADPF, reforçando a urgência de ações para garantir moradia digna e o direito à cidade. Essas entidades ressaltam que o debate vai além da propriedade e se centra nas condições de vida das populações mais vulneráveis, especialmente em um contexto de pandemia, onde a moradia segura é crucial para a saúde e o bem-estar de todos. A luta pelo direito à moradia ganha contornos mais nítidos, com números e casos concretos apresentados pelo NAJUP Luiza Mahin. Essas instituições reforçam a urgência da ADPF diante de um grande contingente de famílias em situação de risco iminente de remoção, sublinhando a necessidade de uma ação rápida e abrangente para proteger os direitos dessas comunidades.

Em última análise, a ADPF 828 reflete a tensão entre a proteção dos direitos fundamentais, em especial o direito à moradia e o direito de propriedade.

### **3.3 Os votos do relator em sede de julgamento**

Sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso a medida cautelar requerida obteve o deferimento parcial, ocorrendo a suspensão das reintegrações, despejos, remoções de natureza coletiva pelo prazo de 6 meses para as ocupações ocorridas anteriormente à pandemia, bem como estabelecendo que a atuação do poder público perante as ocupações posteriores à pandemia – estabelecendo-se o dia 20 de março de 2020 como marco temporal – seria condicionada à garantia de abrigos públicos ou outra forma de moradia adequada. A decisão suspendeu também, pelo prazo de 6 meses, a execução de despejos determinados em caráter liminar.

A decisão, no entanto, não se aplica a ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou outros desastres, situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado, decisões e atos que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição.

### 3.3.1 Suspensão dos despejos

A decisão optou pelo conhecimento do pedido, portanto, afastando as alegações de inépcia da petição inicial, bem como reconhecendo o instrumento da ADPF como apropriado para o caso em tela.

Ao acolher o pedido de suspensão dos despejos, o ministro relator reconheceu a validade e consonância das leis estaduais que suspendem ações e/ou o cumprimento de mandados de reintegração de posse e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais no período da pandemia, acrescentando, ainda, a lei federal nº 14.010/2020 que disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado e, no mesmo sentido, proibiu liminares de desocupação nas ações de despejo relativas a imóveis alugados.

O voto destaca também a mencionada Recomendação do CNJ aos órgãos do judiciário, bem como recomendações de órgãos internacionais, notadamente a Organização das Nações Unidas, que formulou diretrizes sobre a COVID-19 nas quais recomenda aos governos a adoção de medidas em prol de pessoas sem moradia adequada, bem como a cessação de remoções de pessoas de seus locais de moradia até o fim do período da pandemia, bem como por razoável tempo posterior a esta.

O Ministro reconheceu a existência de ameaça aos direitos fundamentais à saúde, à vida e à moradia digna, uma vez que a execução das remoções faz com que as pessoas ali residentes, em situação de vulnerabilidade, passem “a ter obstáculos ainda maiores para praticar o isolamento social. O crescimento de populações em situação de vulnerabilidade e das ocupações informais configura verdadeira crise humanitária”.

Destaca ainda, no voto, que

conquanto se reconheça que existam políticas públicas voltadas a diminuir o déficit habitacional, não se verificam medidas emergenciais destinadas a atender as populações de rua e pessoas em situação de hipervulnerabilidade. Além disso, nas disputas judiciais envolvendo conflitos fundiários, os órgãos do Poder Judiciário costumam avaliar a regularidade da posse, sem considerar a excepcionalidade da situação da pandemia e os riscos à saúde e à vida que remoções podem gerar neste momento.

São estabelecidas explicitamente três premissas presentes no voto, no tocante à análise do pedido cautelar. Compreende-se, no caso em tela, que “a tutela do direito à moradia funciona como condição de realização do isolamento social”, devendo o Estado oferecer especial atenção justamente às pessoas em situação de vulnerabilidade, priorizando, enfim, evitar o aumento do número de pessoas desabrigadas.

Conforme dito anteriormente, a medida liminar foi apenas parcialmente concedida. De maneira ponderada, o Ministro adotou o entendimento de que, no caso da proibição das medidas liminares de despejo, a decisão só seria aplicável àquelas cuja execução resultasse em desalojamento.

A medida também não se estende às ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou outros desastres, situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado, decisões e atos que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição.

Quanto às hipóteses de ações de despejo por não pagamento de aluguel, o ministro não concedeu a liminar de suspensão, aludindo à possibilidade de o deferimento da medida “gerar um efeito em cascata, provocando um estímulo para o não pagamento de aluguel mesmo por aqueles que possuem condições financeiras”. Importante destacar que, embora não tenha concedido a liminar em caráter geral, o voto reconhece a existência de leis mais favoráveis deste aspecto, mantendo sua aplicabilidade.

Ainda, sobre o tema dos despejos de locatários, o ministro optou pela ampliação dos prazos legais, considerados exíguos, afirmando a necessidade de garantia ao locatário de meios para manter o isolamento social.

No tocante aos despejos de ocupações coletivas, é interessante reproduzir a ponderação apresentada pelo ministro:

diante de uma crise sanitária sem precedentes e em vista do risco real de uma terceira onda de contágio, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral. Se as ocupações coletivas já se

encontram consolidadas há pelo menos um ano e três meses, não é esse o momento de executar a ordem de despejo.

Embora reconhecendo a possível ilegitimidade ou mesmo ilegalidade de algumas ocupações, o Ministro pondera que, à época de sua decisão, boa parte delas já se encontra com relativa estabilização no tempo fato que, somado à quantidade de famílias nelas presentes e à mobilização que seria necessária para operar as remoções, provocaria danos ainda maiores à saúde pública e ao controle da crise sanitária, podendo até mesmo contribuir para a formação da que seria à época e terceira onda de contágios pelo vírus. Destaque-se que este é o único momento em que a palavra “propriedade” é citada no voto do ministro, à exceção dos trechos em que transcreve argumentos dos *amici curiae* mencionados no tópico 3.2.1.

A decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso sobre a ADPF 828 representa um ponto de inflexão fundamental na proteção dos direitos fundamentais à saúde, à vida e à moradia durante a pandemia de COVID-19. O reconhecimento da validade e pertinência da ADPF como instrumento adequado para abordar questões prementes relacionadas à moradia evidencia a ponderação do julgador em equacionar o dilema entre direito de propriedade e a proteção de direitos fundamentais mais próximos da terceira geração, lançando luz sobre estes últimos, mais do que àquele. O acolhimento do pedido de suspensão dos despejos, em particular, reflete uma preocupação urgente em assegurar um ambiente seguro e digno para as populações vulneráveis, minimizando a exposição ao vírus.

É crucial ressaltar que, diante de uma crise humanitária sem precedentes, os direitos de propriedade e as relações fundiárias precisam ser ponderados em consonância com a proteção da vida e da saúde de todas as populações.

### **3.3.2 Retomada dos despejos**

A decisão que concedeu a liminar em junho de 2021 viria a ser renovada, com duração estendida até outubro de 2022, quando sobreveio nova decisão deferindo apenas parcialmente uma terceira renovação da liminar. Diante da redução dos efeitos provocados pela pandemia, o Ministro Relator entendeu ser suficiente a adoção de um regime de transição voltado à redução dos impactos das desocupações a serem retomadas.

Diante do quadro de agressivo avanço da pobreza, com a redução recorde dos níveis de renda, o crescimento da fome, do desemprego e do déficit habitacional, o Ministro entendeu ser necessária a fixação de critérios e diretrizes para a retomada das medidas de desocupação anteriormente suspensas.

Dessa maneira, foi determinado que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais instalassem comissões de conflitos fundiários para atuar em apoio operacional aos juízes, elaborando estratégias de retomada dos despejos. Foi também determinado que tais comissões realizassem inspeções judiciais e audiências de mediação como etapa prévia e necessária à execução de ordens de desocupação coletiva, com a participação dos respectivos Ministérios e Defensorias Públicas, bem como os órgãos responsáveis pela política agrária e urbana.

Por fim, foi determinado que os poderes executivos, quando da execução de medidas administrativas de desocupação, observassem ditames do devido processo legal, notadamente por meio da realização de “ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas”, oferecimento de prazo razoável para desocupação voluntária e o encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade a abrigos apropriados.

### **3.4 O STF e a questão da moradia**

Na esteira de sua concessão, é necessário, ainda, lançar luz sobre a aplicação e observância da medida liminar pelos órgãos do judiciário e pelos entes do Poder Executivo. É fato que a realidade dos conflitos fundiários no Brasil é marcada por posicionamentos tendenciosos por parte dos magistrados, que, em alguns casos, deliberadamente deixam de aplicar regras ou leis cabíveis em suas decisões.

Os juízes e magistrados tendem a tratar a questão da moradia e da função social da propriedade de forma limitada em suas decisões, muitas vezes deixando de mencioná-las, exceto quando para afastar sua aplicabilidade frente a reintegrações de posse. Em muitos casos, eles se baseiam principalmente no título de propriedade apresentado pelo autor da ação, evidenciando uma atuação mais voltada à defesa do direito de propriedade em contraposição às outras garantias preceituadas no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. As decisões judiciais raramente fazem referência aos princípios constitucionais, como o

direito à moradia e a função social da propriedade, ou às normativas internacionais de direitos humanos. Em vez disso, os magistrados se baseiam principalmente no Código Civil e no Código de Processo Civil em suas fundamentações legais.

Trata-se de uma abordagem patrimonialista e pró-proprietária leva a uma visão restrita do conflito, focando apenas no direito de propriedade e desconsiderando os direitos das famílias ocupantes. As decisões judiciais costumam conceder liminares de reintegração de posse e despejo de forma rápida, sem levar em consideração a realidade social das ocupações e as necessidades das famílias de baixa renda. Ainda, para elencarmos o caso concreto da atuação judiciária no estado do Rio de Janeiro, destaca-se o fato de que

a atuação da magistratura fluminense se manteve pautada pelo olhar patrimonialista e pró-proprietário nos julgamentos de conflitos urbanos e rurais durante a pandemia da Covid-19, agravando a desigualdade social explicitada e aprofundada em razão da crise sanitária (QUINTANS; TAVARES; VIEIRA; 2023, p.306).

Essa abordagem limitada e patrimonialista do judiciário contribui para a reprodução das desigualdades sociais e para a negação do direito à moradia adequada, especialmente para grupos sociais vulneráveis. No contexto da pandemia a atuação não foi diferente. Em muitos casos concretos a pandemia sequer foi mencionada, raramente sendo levada em consideração como motivo suficiente para suspender despejos e reintegrações de posse:

Desses casos, 101 foram identificados no TRF da 2ª Região. Em apenas 3% das decisões houve menção à pandemia. O direito à moradia foi citado em 32% das decisões, sendo que apenas em 7 casos a menção a esse direito resultou na manutenção do ocupante atual do imóvel. No âmbito do TJRJ a pesquisa identificou 147 casos. A pandemia foi mencionada em 9% das decisões. Em 3 delas o Tribunal mencionou expressamente a pandemia, mas compreendeu que não seria fato suficiente para suspender o despejo. O que Alves, Carvalho e Rios apresentam ao final da pesquisa é que, até fevereiro de 2021, majoritariamente o TRF2 e o TJRJ não suspenderam os despejos apesar da pandemia da Covid-19 (*ibidem*).

O resultado prático desse processo foi que, mesmo após a concessão da liminar na ADPF 828, continuaram a ser ordenados diversos despejos contrariando a decisão, de modo que, até janeiro de 2022 foram ajuizadas um total de 94 reclamações constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal.

Fato é que, não obstante a decisão proferida na ADPF 828, o próprio STF reproduz tal problemática. Segundo CAFRUNE; SILVA; MELO, 2022 o posicionamento da Corte

Constitucional em relação ao direito à moradia é caracterizado por uma relativização e invisibilidade do direito fundamental à moradia e de sua função social:

Na maioria das decisões dos Ministros e Ministras do Supremo Tribunal Federal, a suspensão das reintegrações de posse e remoções teve como argumentação que garantir o direito à moradia seria uma estratégia de combate no enfrentamento da pandemia, mas nada além disso. Inclusive, em apenas duas decisões são expressos o reconhecimento do direito à moradia e a função social da propriedade como preceitos fundamentais.

Ao analisar as posições dos ministros do STF frente a algumas das reclamações apresentadas, os autores argumentam que, de maneira geral, as decisões proferidas pelos ministros são fundamentadas em questões processuais, como o caso dos ministros Alexandre de Moraes – que negou provimento às três reclamações analisadas – e Nunes Marques, ou às questões sanitárias mencionadas no trecho acima. Mais uma vez, a questão do direito da moradia deixa de ser tema central para dar lugar a temas diversos.

## CONCLUSÃO

Conforme visto, o presente trabalho se propôs a efetuar uma análise da ADPF nº 828 à luz do conflito entre direitos fundamentais originados a partir de diferentes paradigmas e momentos históricos. De um lado, ganhava centralidade a análise do direito de propriedade como um direito fundamental de primeira geração, aludindo às liberdades negativas clássicas que se estabeleceram a partir de uma tentativa de reduzir a margem de intervenção estatal no que era considerado exclusivamente esfera privada, em processo de consolidação.

Eram então estabelecidas obrigações de não fazer do Estado perante os cidadãos, as quais englobavam aspectos fundamentais da liberdade individual, como a liberdade de expressão, de religião, de associação e, enfim, de propriedade. Foi um contexto histórico no qual se buscava garantir a autonomia e a integridade do indivíduo perante o Estado e, principalmente, prevenir abusos contra os cidadãos. Essas liberdades, enraizadas no ideário iluminista e nos anseios de uma sociedade mais igualitária e justa, foram essenciais para a consolidação do Estado de Direito e influenciaram diretamente a construção das democracias modernas.

Da mesma maneira, por outro lado, ganha centralidade no debate em questão o direito à moradia. Este, por sua vez, pode ser enquadrado como pertencente à chamada segunda

geração dos direitos fundamentais, também chamados de direitos “econômicos, sociais e culturais” - ou apenas “direitos sociais”. Seu palco de surgimento se deu justamente no bojo das lutas operárias que se desenvolveram a partir do século XIX, de modo que, naturalmente, o conteúdo paradigmático dos direitos fundamentais passa a se deslocar da perspectiva individualista e liberal para adotar uma concepção “coletivista”, na qual volta-se a ampliar a margem de atuação do Estado, agora dotado de novas funções e poderes, dentro dos quais se encontra o de intervir diretamente na propriedade privada.

É então que se desenvolve o substrato da discussão aqui encadeada: a propriedade que antes era vista apenas como um direito fundamental, individual e privado, passa agora, sob essa nova ótica da segunda dimensão dos direitos humanos, a ter uma função social. Observando o fenômeno da concentração de renda e propriedades e os efeitos e desequilíbrios gerados, acende-se o debate sobre uma distribuição justa de tais recursos.

Tem-se a noção de que aqueles que possuem propriedades em grande escala podem exercer uma influência desproporcional sobre as políticas e as decisões que afetam a vida de muitos, criando assim um desafio para alcançar uma verdadeira igualdade de oportunidades. O debate então se estende para muito além da mera proteção dos bens adquiridos, buscando encontrar formas de garantir que a propriedade também atenda aos interesses coletivos.

Todos esses elementos foram incorporados de maneira dialética pelo ordenamento jurídico brasileiro, notadamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, ao determinar que “a propriedade atenderá a sua função social”, estabelece um importantíssimo marco jurídico para a discussão, no qual vincula-se de maneira incontornável o direito de propriedade ao bem-estar social.

Sob este arcabouço se erigem os elementos normativos vistos nos tópicos 2 e 3 do Capítulo 1: o Capítulo II do Título VII do texto constitucional, que trata sobre uma política urbana que visa estabelecer direções para a efetivação da função social da propriedade, bem como o Estatuto da Cidade, de aprovação relativamente tardia, quando observado o lapso temporal entre sua entrada em vigor e a promulgação da Constituição Federal de 1988. É nesse Estatuto que se estabelecem de fato as diretrizes gerais de política urbana a ser adotadas pelas esferas do Poder público, em especial o Poder Público Municipal, bem como os instrumentos dos quais estes dispõem para implementar tais medidas.

Não obstante a criação de tais mecanismos, o que se verifica ainda hoje – e com cada vez maior gravidade – é a ausência de uma efetivação do direito à moradia. Como elementos que engendram tal situação, pode-se citar uma ausência ou insuficiência de políticas de distribuição de renda, de mecanismos que visem aumentar o poder de compra da população em geral, do descontrole sobre a especulação imobiliária – que acarreta oscilações espantosas nos preços dos imóveis e das locações nos grandes centros urbanos – e, dentre outros, principalmente, o chamado *déficit* habitacional.

Este, já constante na história brasileira, viu um agravamento considerável ao longo da pandemia de COVID-19, no qual sobreveio o dismantelamento das políticas habitacionais consolidadas no bojo do paradigma da Constituição Federal de 1988 visto anteriormente e dos espaços institucionais antes abertos à participação ativa da população.

No mesmo contexto, foi desencadeada uma série de despejos, desocupações e reintegrações de posse, em um conjunto de remoções que do início da pandemia até meados de 2021 já haviam vitimado mais de 9.000 famílias. É o contexto no qual se criaram as mobilizações que deram origem à Campanha Nacional Despejo Zero e à ADPF 828, objeto central do presente estudo.

O caso estudado é exemplar das discussões aqui conduzidas, se analisarmos a partir dos atores envolvidos e de seus posicionamentos na discussão. É particularmente interessante observar quanto à “natureza jurídica” das pessoas em questão: as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos – organizações, representantes empresariais e a Petrobrás – e até alguns entes estatais, como o município de São Paulo, se posicionam em oposição à argumentação da ADPF, largamente apoiadas na defesa irrestrita do direito de propriedade dando destaque e centralidade a esta palavra, justificando ações judiciais de reintegração de posse, alegando a defesa da segurança jurídica e a importância da propriedade rural para a produção de alimentos (no casos de desocupações de imóveis em áreas rurais).

A oposição de perspectivas é também expressa na visão de mundo defendida pelos atores sociais, que pode ser depreendida da linguagem e das terminologias utilizadas nas argumentações: enquanto as entidades contrárias à ADPF empregam termos como "invasões" e "invasores" para deslegitimar as ocupações, as que apoiam a ADPF utilizam "ocupações" e

"ocupantes" no intuito de enfatizar a legalidade e legitimidade de tais ações, ante o problema candente da falta de habitação digna.

O pano de fundo da contradição, então, é justamente o que já foi diversas vezes exposto aqui, qual seja, o conflito entre o direito de propriedade e o direito de moradia, pautado na sua função social. De um ponto de vista jus filosófico e histórico, se confrontam paradigmas distintos e de certa maneira inconciliáveis entre si. É justamente o que enseja uma discussão jurídica na qual a decisão final necessariamente penderá para um dos lados. Pelo breve momento em que foi deferida a suspensão dos despejos, pode-se dizer que prevaleceu a função social da propriedade, passando esta a servir aos interesses coletivos, em especial no contexto da crise sanitária, onde ter abrigo era uma questão sobremaneira essencial para a garantia do enfrentamento ao cenário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

BASSUL, José Roberto. **O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**. In: O Estatuto da Cidade comentado. Celso Santos Carvalho, Ana Claudia Rossbach (Orgs.) – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min Luís Roberto Barroso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Relator: Min Luís Roberto Barroso.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto, 1988.  
Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 de mai. de 2023.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 39–66, 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Propriedade, política urbana e Constituição**. In.: Rev. Minist. Público, Rio de Janeiro, RJ, (20), 2004. P. 127-143.

KRÜGER, N. R. M; KRÜGER, C.; FERREIRA, G. H. S. **Para ficar em casa é preciso ter casa: a COVID-19 e o direito à moradia no Brasil**. In.: Boletim regional, urbano e ambiental / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. – n. 24 (jul-dez.2020) – Brasília: Ipea. P. 97-113.

LIBÓRIO, Daniela Campos, SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:  
<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>.

LOPES CORTES, Thaís. "Fique em casa"? a retórica do direito à moradia no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista Ágora**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. e-2022330207, 2022.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014

SARLET, IngoWolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 9. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris, 2010

STEFANELLO, Alaim Giovanni Fortes; PAGLIARINI, Ilaine Aparecida. **A função social da propriedade no Estatuto da Cidade: enfoque aos instrumentos da política urbana úteis no combate à especulação imobiliária**. In.: Revista de Direito da ADVOCEF. Porto Alegre, ADVOCEF, v.1, n.13, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERAZ, Sérgio. (Coords.). **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 44-60

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283- 322, jan./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a141>.