

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA — UNB
FACULDADE DE DIREITO

MATHEUS SOUZA CAPUCHINHO

A EFETIVIDADE DO PROGRAMA *MINHA CASA, MINHA VIDA* NA GARANTIA AO
DIREITO À MORADIA.

BRASÍLIA

2023

MATHEUS SOUZA CAPUCHINHO

A EFETIVIDADE DO PROGRAMA *MINHA CASA, MINHA VIDA* NA GARANTIA AO
DIREITO À MORADIA.

Monografia apresentada como pré-requisito
para a conclusão do curso de graduação em
bacharel de Direito na Universidade de
Brasília.

Orientadora: Profa. Amanda Flávio de
Oliveira.

BRASÍLIA

2023

Agradecimentos

Primeiramente, eu gostaria de agradecer a todos os professores, com quem tive a oportunidade de aprender na Universidade de Brasília. Nesses seis anos de graduação, eu tive a oportunidade de aprender, além das matérias do Direito, aspectos importantes da política, da economia e da sociedade. Por isso, eu agradeço, também, à instituição da Universidade de Brasília, pela abordagem multidisciplinar, que me permitiu transitar entre os diversos campos de estudos.

Gostaria de agradecer, em especial, a minha orientadora Amanda Flávio, que tive a oportunidade de conhecer durante a matéria de direito econômico. Durante as aulas de direito econômico e durante a orientação deste projeto, ela me concedeu ensinamentos importantes sobre pensamento crítico. Fico muito grato, também, pela disposição e imensa compreensão durante a elaboração deste projeto.

Meus pais, Denice e Cazé, têm a minha gratidão eterna por tudo. Sempre dispostos a fazerem de tudo para proverem o melhor ensino possível para mim. Sei que foram muitos dias acordando cinco horas da manhã para trabalhar e pagar cursos para mim e para meu irmão.

Agradeço meu tio, Josué, que sempre foi meu grande orientador na vida e na vida escolar, sempre estava disponível para sanar as minhas dúvidas e sempre me inscrevia nas provas de vestibulares e Enem, jamais teria ingressado na Universidade de Brasília sem você.

A minha tia, Deusa, agradeço pelo incentivo constante, tendo sido, também, um agente muito importante na minha formação, sempre se disponibilizando a me matricular sem hesitar em todos os cursos e atividades que eu queria. Graças a você, eu tive a oportunidade de estudar sete idiomas e eu me tornei a pessoa que sou hoje.

Resumo

Desde a fundação do Banco Nacional de Habitação em 1964, a política habitacional brasileira tem sido caracterizada pela ênfase na efetivação do direito à moradia via financiamento imobiliário e aquisição da propriedade. A partir de 2009, o programa *Minha Casa, Minha Vida* se tornou a principal política habitacional do Governo Federal, cuja principal finalidade foi de combate ao déficit habitacional por meio da aquisição de unidades habitacionais por famílias de renda média e baixa. Assim, o estudo visa compreender o modelo utilizado pelo programa *Minha Casa, Minha Vida* para a efetivação do direito à moradia, partindo do pressuposto de que o direito à moradia é autônomo ao direito à propriedade e a moradia deve promover necessariamente a dignidade da pessoa humana. Estuda-se, aqui, qualitativamente a fruição do direito à moradia dos contemplados no programa *Minha Casa, Minha Vida*. Quantitativamente, verifica-se que o programa *Minha Casa, Minha Vida* não conseguiu reduzir o déficit habitacional.

Palavras-chave: Minha Casa, Minha Vida. Direito à moradia digna. Propriedade.

Abstract

Since the founding of BNH in 1964, Brazilian housing policy has been characterized by the emphasis on the right to housing via real estate financing and property acquisition. Since 2009, the *Minha Casa, Minha Vida* program became the main housing policy of the Brazilian Federal Government. The *Minha Casa, Minha Vida* program aims to combat the housing deficit through the acquisition of housing units by medium and low-income families. The study aims to understand the model used by the *Minha Casa, Minha Vida* program for the realization of the right to housing. From the perspective that the right to housing is autonomous from the right to property and housing must necessarily promote human dignity. This study qualitatively researches the fruition of the right to housing by those awarded in the *Minha Casa, Minha Vida* program. Quantitatively, it verified that the *Minha Casa, Minha Vida* program was unable to reduce the housing deficit.

Keywords: Minha Casa, Minha Vida program. Right to decent housing. Property.

Lista de tabelas

Tabela 1 - PMCMV Urbano - Faixas de renda familiar em cada fase.....	40
Tabela 2 - Subsídios e Taxa de juros por faixas de renda do PMCMV.....	42
Tabela 3 - Contratação e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por faixas.....	43
Tabela 4 - Deficit Habitacional no Brasil - 2007/2008.....	46
Tabela 5 - Deficit Habitacional no Brasil e Entregas do PMCMV de 2009-2019...	48
Tabela 6 - Dados Inadimplência - Faixa 1.....	55

Lista de Siglas

BNH	Banco Nacional de Habitação;
CF/88	Constituição Federal de 1988;
COHAB	Companhia de Habitação;
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos;
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial;
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social;
FGHab	Fundo Garantidor da Habitação Popular;
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
FJP	Fundação João Pinheiro;
HC	Habeas Corpus;
IAP	Instituto Público de Aposentadoria e Pensão;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional;
PMCMV	Programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i> ;
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios;
Pnad Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua;
PNH	Política Nacional de Habitação;
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural;
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana;
RE	Recurso Extraordinário;
OGU	Orçamento Geral da União;
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo;
SFH	Sistema Financeiro de Habitação;
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
STF	Supremo Tribunal Federal;
TCU	Tribunal de Contas da União.

Sumário

1.	Introdução	8
2.	Histórico da atuação estatal na construção habitacional no Brasil...	10
3.	Direito à Moradia, um direito social	16
3.1.	Direito à moradia adequada	21
3.2.	Direito à moradia e o direito à propriedade	26
3.3.	Direito à Moradia e Posse	33
4.	Formato institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida	38
4.1.	Minha Casa, Minha Vida e o Deficit Habitacional no Brasil	44
4.2.	Fruição do direito à moradia nas habitações do PMCMV	50
5.	Conclusão	57
6.	Referências	61

1. Introdução

A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 6º, o direito à moradia como um direito social fundamental a ser garantido pelo Estado a todos os indivíduos. O panorama econômico e social, no entanto, difere do comando constitucional. Durante décadas, o setor habitacional brasileiro sofre com um déficit imobiliário, que força milhões de famílias a viverem em habitações precárias, às vezes em coabitação familiar ou, ainda, a gastarem desproporcionalmente com aluguel.

Dados da Fundação João Pinheiro mostram que, em 2008, o déficit habitacional brasileiro ficou em 5.546.310 milhões de residências, representando 9,6% dos domicílios particulares permanentes do país.¹ É diante deste cenário que o programa *Minha Casa, Minha Vida* foi criado em 2009 com o intuito de promover a moradia para famílias de baixa e média renda, as quais são mais afetadas pela falta de estoque imobiliário.

O presente estudo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa empírica, com método hipotético-dedutivo, sob um enfoque qualitativo e quantitativo dos dados do programa *Minha Casa, Minha Vida* apurados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, pela Fundação João Pinheiro, pelo Ministério da Economia e pela Caixa Econômica Federal.

Em um primeiro momento, será desenvolvida uma pesquisa bibliográfica acerca do histórico nacional de políticas habitacionais, com destaque para as políticas que possuam a participação direta do Estado na escolha dos projetos urbanísticos. Em segundo momento, é feito o estudo do conceito e dos desdobramentos do direito à moradia na perspectiva brasileira. Pretende-se, nesta fase, realizar um estudo também sobre a relação do direito à propriedade e à posse do bem imóvel com o gozo pleno deste direito social.

Na terceira fase, é analisado o modelo jurídico e econômico utilizado pelo programa *Minha casa, Minha vida*, destacando características especiais dessa política pública que contribuem ou dificultam o gozo deste direito. Será feito, também, uma análise do sistema de financiamento diferenciado desta política, com objetivo de se compreender o que faz este programa mais ou menos atrativo. Por

¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Centro de Estatística e Informação, **Deficit Habitacional no Brasil 2008**, Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação, Belo Horizonte, 2011, passim.

fim, mediante dados estatísticos, será realizada uma análise quantitativa e qualitativa quanto à efetividade desta política pública na concretização do direito à habitação entre 2009 e 2019.

Essa pesquisa se demonstra especialmente relevante diante do novo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado no dia primeiro de janeiro de 2023. Com o novo mandato, é provável a retomada de alguns dos programas econômicos e habitacionais da última gestão. Diante disso, esse trabalho propõe um corte temporal dos dados entre 2009 e 2019, quando o programa *Minha Casa, Minha Vida* se inicia no governo Lula e mantém continuidade nos governos Dilma e Temer.

São excluídos os dados do governo Bolsonaro a partir de 2020 em relação ao déficit habitacional, pois já em 2019 o governo demonstrou o interesse na reformulação do programa. Posteriormente, o programa foi reformulado sob o nome *Minha Casa Verde e Amarela*. Além disso, os anos subsequentes de pandemia da Covid-19 afetou drasticamente a produtividade econômica do país e a capacidade financeira das famílias. Ademais, é improvável que a nova administração de Lula mantenha o formato do programa do governo Bolsonaro diante da oposição do Partido dos Trabalhadores contra as mudanças apresentadas no lançamento do *Minha Casa Verde e Amarelo*.

2. Histórico da atuação estatal na construção habitacional no Brasil.

A atuação estatal direta na produção habitacional se fortalece apenas após 1930, nos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas, por meio dos Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, se visou unificar o sistema previdenciário do país, ao abandonar a estrutura previdenciária por empresas em favor da divisão por categoria profissional no âmbito nacional.

Com isso, os IAPs eram financiados por meio de contribuições dos empregadores e de taxas cobradas pelo Estado sobre produtos importados, de modo que, a administração destes fundos eram exercidas conjuntamente por um representante dos empregados, um dos empregadores e um do governo. Os aportes arrecadados passavam, então, para a administração e distribuição dos benefícios de aposentadorias, pensões, inclusive, serviços de saúde e entre outros benefícios à categoria.² Assim, já no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, alguns destes fundos se dedicaram à construção dos primeiros conjuntos habitacionais para as suas categorias profissionais.

Até a criação dos IAPS, cujo objetivo principal não era a promoção à moradia, mas o acesso à previdência, existiam algumas iniciativas de governos locais para a construção limitada de residência para apaziguar a pressão social regional. Porém, uma política nacional habitacional não fazia parte da agenda pública dos governos federais da República Velha entre 1889-1930, pois a predominância da teoria liberal clássica na política econômica do Estado preconizava a participação exclusiva da iniciativa privada na responsabilidade pela produção habitacional. Ao Estado cabia apenas a regulação e fiscalização do mercado imobiliário quanto às situações graves de insalubridade e a concessão de benefícios fiscais à iniciativa privada.

Não era interesse dos agentes econômicos privados a participação ativa do Estado e nem a regulação do setor, pois as cidades brasileiras passavam por uma fase enorme de crescimento populacional, alimentado pelo comércio de produtos agrícolas para a exportação e, sobretudo, pelo fluxo imigratório intenso, de modo

² ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade social**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9311>. Acesso em: 10 jan. 2023, passium.

que, a demanda por residência era constante e crescente. A demanda acentuada gerava a valorização incessante da propriedade imobiliária em favor dos rentistas. Deste modo, a falta de regulação e de interesse estatal nas condições e custos de moradia permitia à iniciativa privada a exploração comercial desleal do mercado imobiliário, através da proliferação de cortiços e residências insalubres sobre condições e valores de aluguéis pouco favoráveis ao inquilino.³

Com o fim da República Velha, instaura-se a era Vargas, que embora inova com novos direitos aos trabalhadores e cria os Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAP), os quais se dedicaram à construção em larga escala de unidades residenciais. Esse não era o foco principal destes institutos e a construção de moradia era apenas uma atividade acessória, de modo que, durante os governos Vargas, não houve uma política pública específica, estruturada e coerente que se destinava a resolver a situação imobiliária.

Em 1942, foi aprovada a primeira lei do inquilinato para combater a cobrança de aluguéis abusivos por locatários através do congelamento dos valores do contrato de locação por 2 anos. Até o fim de sua vigência em 1964, na medida que se deteriorava o valor dos aluguéis frente à inflação, cresceu-se o número de despejos promovidos por proprietários de imóveis, ainda que ilegais, para a celebração de novos contratos com valores atualizados.⁴

Em 1946, diante da gradativa migração de recursos privados do setor imobiliário para outras atividades econômicas e a incipiente industrialização nas cidades brasileiras, é criada a Fundação da Casa Popular durante o governo Dutra, que inaugura o reconhecimento da necessidade da participação estatal para a redução do deficit imobiliário. A Fundação da Casa Popular tinha como objetivo principal a construção de moradias para a população de baixa renda e, simultaneamente, se dedicava no desenvolvimento de projetos de saneamento básico, incentivo à indústria nacional de material de construção e projetos de infraestrutura que permitissem a concretização de sua política. O nível de complexidade das atividades, que a fundação era responsável, se demonstraram

³BONDUKI, Nabil Georges . **Origens da Habitação Social no Brasil**. Análise Social, vol.XXIX (127), USP, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023, passion.

⁴ Ibid, passim.

desproporcionais ao nível de financiamento público disponível e até 1960 apenas 16.964 casas foram construídas pelo programa.⁵

Em 1964, o governo militar centraliza no Estado a distribuição e produção de moradia através da instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁶, criando-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Através do SFH, constitui-se um sistema de concessão de crédito habitacional com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da poupança voluntária do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A disponibilidade destes recursos via SFH permitiu a expansão do mercado capitalista de imóveis, pois os aportes destes recursos durante o intervalo longo de produção e comercialização inerentes ao mercado imobiliário concedeu alívio às construtoras e aos agentes financiadores privados através da capitalização de seus caixas.⁷

O modelo adotado pelo SFH requer a garantia de retorno dos aportes concedidos às empresas e agentes ao BNH, de modo que, a modalidade de moradia via contrato locatício deixa de ser uma alternativa a favor da comercialização da propriedade para amortização do financiamento. Outra consequência deste modelo é a fragmentação do mercado e a seletividade pelos agentes entre as rendas alvo. O setor privado, mais sensível ao risco, priorizou o financiamento e construção de projetos destinados à população de renda média e alta, em contraposição com o setor público, que através das Companhias de Habitação (COHAB) estaduais desenvolvia projetos voltados para a população de baixa renda.⁸

O BNH teve papel fundamental para o crescimento econômico do país e para o desenvolvimento nacional da indústria de construção com a indução de investimento maciços no setor. Durante os anos da década de 70, os projetos

⁵ AZEVEDO, S., ANDRADE, L.A.G., **Habitação e Populismo**: a Fundação da Casa Popular. In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org>.

⁶ BRASIL. **Lei Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/9/1964, Página 8089.

⁷ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Editora Vozes, 1987, Petrópolis, RJ. p.33-35

⁸ OSÓRIO, Leticia. **Direito à Moradia no Brasil**. Fórum Nacional da Reforma Urbana. Sem paginação. 2004.

habitacionais passaram a competir com outros projetos não-habitacionais e de interesse do governo. Os programas de financiamento do BNH foram gradativamente diversificados para além da construção habitacional, para também projetos de infraestrutura urbana associados ou não com conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, assim como, para o financiamento de grandes projetos como usinas e aeroportos.

Apesar do sucesso do SFH, ele foi incapaz de atender as necessidades da população de baixa renda, segregada em conjuntos habitacionais distantes dos centros das cidades. A situação se agrava no final da década de 70, quando uma crise econômica nacional e internacional ameaçou a capacidade dos mutuários do BNH em cumprir o pagamento de suas prestações. A política de arrocho salarial combinado com a perda de controle da inflação provoca uma crise de inadimplência no Banco Nacional de Habitação, que era o responsável pelo pagamento do saldo devedor final de todos os mutuários frente aos agentes financeiros privados⁹. A crise força a uma reestruturação das COHAB, que a partir de 1976 passa a desenvolver apenas projetos para rendas acima de 5 salários mínimos.

Apesar dos esforços das autoridades do Sistema Financeiro Habitacional, o Banco Nacional de Habitação foi extinto em 1986. As atribuições, antes centralizadas pelo BNH, foram fragmentadas entre as instituições federais e os entes da federação. A elaboração dos projetos de urbanização, em maioria de aquisição da casa própria, ficaram delegados aos municípios e estados em parceria com a União, o Banco do Brasil ficou responsável pela regulamentação da poupança e a Caixa Econômica Federal se tornou o operador do FGTS.¹⁰

Nos anos subsequentes, o FGTS se tornou o principal instrumento de financiamento residencial e pouco foi feito pela União para resolver a questão da habitação, já que a luta contra a inflação dominou a agenda do governo Sarney. O mesmo se repete nos governos Collor e Itamar Franco, marcados por políticas

⁹ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Editora Vozes, 1987, Petrópolis, RJ. p.81-85

¹⁰ CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. **O FGTS e o Financiamento Habitacional e de Infraestrutura Urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Texto para Discussão, ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 376, abr. 2020. p. 8

habitacionais pontuais, as quais tiveram pouco efeito na redução do déficit habitacional e na proliferação de favelas pelo país.¹¹

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, se manteve os programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil da administração anterior. Ambos os programas pretendiam abordar a questão habitacional qualitativamente ao invés de quantitativamente. O objetivo principal destes programas não era a construção de novas moradias, mas a melhoria das condições urbanísticas em áreas urbanas degradadas e com famílias de renda de até três salários mínimos. Os estados e municípios apresentavam os seus projetos para o governo federal, que decidia a concessão de financiamento de acordo com critérios de disponibilidade orçamentária e qualidade e adequação do projeto.

Destaca-se que, apesar de muito semelhantes ambos os programas, eles tiveram desempenhos muito distantes decorrentes de seu modelo de financiamento. O Pró-Moradia utilizava-se de empréstimos de recursos do FGTS, que deveriam ser devolvidos pelos municípios e estados. A falta de capacidade de muitos municípios de fazer essa devolução foi fundamental para adesão menor do que esperada ao Pró-Moradia. Por outro lado, o Habitar-Brasil era financiado através do Orçamento Geral da União, sem a perspectiva de devolução destes recursos. Com isso, no período entre 1995-1998, o Habitar-Brasil atendeu aproximadamente 437 mil famílias e o Pró Moradia, aproximadamente 285 mil famílias.¹²

A partir do ano 2000, o programa Morar Melhor sucede o Habitar-Brasil, sob um modelo similar de reabilitação de áreas degradadas e habitações insalubres. Diferentemente do Habitar-Brasil, o Morar Melhor tinha como público-alvo famílias chefiadas por mulheres com até três salários mínimos. Financiado pelo Orçamento Geral da União, entre 2000 e 2002 o Morar Melhor atingiu aproximadamente 110 mil moradias construídas.¹³

¹¹ LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. **Uma Revisão Histórica da Política Habitacional Brasileira e seus Efeitos Socioambientais na Metrópole Paulista**. SIPPEDES. Franca, set. 2014.

¹² SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil:1964/1998**. Texto para Discussão. ISSN 1415-4765. IPEA, Brasília, julho, 1999. p.23-24

¹³ CARMO, E. C. **A Política Habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. p. 158

No governo Lula foi criado o Projeto Moradia em 2003, que a partir da perspectiva que a garantia à moradia é um direito à cidade, estabelecem-se diretrizes para mudança no desenho institucional, financeiro e urbanístico no planejamento habitacional nacional. Disto, surge o Ministério das Cidades, que unifica todas as atividades relativas à questão habitacional a partir de uma análise integrada entre habitação, saneamento, infraestrutura e serviços urbanos.

Da Conferência Nacional das Cidades em 2003, é fundado o Conselho Nacional das Cidades, que aprova, em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) com diretrizes baseadas na função social da propriedade, gestão participativa e democrática e a habitação como direito básico do cidadão. O PNH desencadeia a estruturação do Plano Nacional de Habitação com planejamentos de médio e longo prazo para os diversos tipos de municípios e diferentes situações regionais.¹⁴

Em 2005, o Conselho Nacional das Cidades funda o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para articulação entre os três níveis de entes federativos na política habitacional, assim como, para a articulação dos recursos do FGTS para a esfera social. Em 2007, o Governo Lula inicia seu Programa de Aceleração ao Crescimento, o qual investiu em infraestrutura, urbanização de regiões precárias, saneamento e habitação.¹⁵

Diante da crise financeira mundial de 2008 e o risco de contaminação à economia brasileira, o governo Lula adotou políticas econômicas anticíclicas através da expansão dos gastos públicos como estímulo ao sistema produtivo brasileiro. Entre elas, é formulado, em 2009, o programa *Minha Casa, Minha Vida* com a meta inicial de se construir 1 milhão de moradias para a população de renda baixa e média.¹⁶ Desde a sua concepção, o programa *Minha Casa, Minha Vida* tem sido a principal política de garantia ao direito à moradia pelo governo federal, ainda que

¹⁴ LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. **Uma Revisão Histórica da Política Habitacional Brasileira e seus Efeitos Socioambientais na Metrópole Paulista**. SIPPEDES. Franca, set. 2014.

¹⁵ ZAPELINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. **Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado**. ISSN: 2317-2428, RIGS, V.6 N.3. set/dez, 2017.

¹⁶ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial no 331/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Medida Provisória nº489. Brasília, 25 de março de 2009.

tenha sido reformulado em 2021 pelo governo Bolsonaro, sob o nome *Minha Casa Verde e Amarelo*.

3. Direito à Moradia, um direito social.

A previsão jurídica do direito à moradia como um direito fundamental de todos os indivíduos está presente nos textos legais nacionais e internacionais. No Brasil, por força dos parágrafos 2º e 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal de 88, os tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados após a Emenda Constitucional nº45/2004 e ratificados por três quintos dos votos dos membros das duas Casas legislativas configuram normas constitucionais de aplicação imediata. Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal no HC 90.172 e no RE. 466.343 aduz aos tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados antes da emenda nº45/2004 por maioria simples como normas supralegais, abaixo da Constituição e acima das normas infraconstitucionais.

Ratificada pelo Brasil em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos é um dos primeiros documentos legais internacionais a associar o direito à moradia à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos. A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (DUDH) no artigo 25º 1, traz o direito à moradia como condição mínima necessária para uma vida suficiente.

Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.¹⁷

Na redação do artigo 25º, o termo alojamento equivale-se à moradia e destaca-se que a Declaração coloca o direito à moradia no mesmo patamar essencial à vida que os direitos à saúde e à alimentação. A Constituição Federal de

¹⁷ DECLARAÇÃO Universal de Direitos Humanas = Universal Human Rights Declaration. 10 de dezembro de 1948.

88, em seu arcabouço complexo de normas, direitos e princípios interconexos para a concretização do Estado Democrático de Direito, inclui muitos dos direitos e princípios presentes na DUDH.

Diante dos princípios constitucionais, o direito à moradia se relaciona ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois para viver uma vida digna é necessário um local adequado, seguro e estável para execução de suas atividades diárias e para seu descanso.

Ressalta-se, que a dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental para o Estado Democrático de Direito previsto no artigo 1º da CF/88. Até a emenda constitucional nº 31/2000, o direito à moradia não estava explicitamente previsto na CF/88 como um direito social, porém por interpretação extensiva do princípio à dignidade humana, já era possível promover juridicamente algumas garantias ao direito à moradia. Com isso, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais do artigo 6º pela emenda constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.¹⁸

A inclusão da emenda constitucional nº 31/2000 do direito à moradia ao rol do artigo 6º significa que o direito à moradia recebe o tratamento de direito social por todo o ordenamento jurídico. Deste modo, a natureza jurídica do direito à moradia é complexa e possui caráter positivo e negativo em relação ao Estado e terceiros. Do ponto de vista negativo, o direito à moradia garante aos titulares uma omissão ou abstenção estatal e de terceiros em interferir na fruição do direito. Desta dimensão decorrem proteções legais como a proibição dos esbulhos, despejos ilegais, assim como o princípio da impenhorabilidade do único bem de família.¹⁹

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13/01/2023.

¹⁹ DIAS, Daniella M. dos S.; SANTOS, Juliana Coelho. **Um Estudo Acerca do Aluguel Social como Instrumento de Acesso ao Direito de Moradia Digna diante do Deficit de Habitação no Brasil**. Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 3. ISSN 2317-7721. 2021. p. 1633-1634

A dimensão negativa do direito à moradia é um compromisso legal do Estado junto a outros Estados, formalizado em 1993 na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. No artigo 31 da Declaração e Programação de Viena, os Estados-membros das Nações Unidas se comprometem em não tomarem medidas que impeçam a realização da DUDH e o gozo de todas as pessoas a um nível de vida adequada, sendo, a moradia listada como um dos elementos fundamentais para uma vida adequada e que jamais poderá ser utilizada como instrumento de pressão política.²⁰

A proibição do uso da moradia como instrumento de pressão política é reafirmada também no ordenamento jurídico internacional no artigo 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966²¹ e no artigo 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos.²² Para estes tratados, a inviolabilidade do domicílio contra ingerências e arbitrariedade é um direito fundamental para a proteção da honra e da dignidade humana.

Do ponto de vista positivo, o direito à moradia requer para sua plena eficácia ações e prestações do Estado. Neste caso, a mera produção normativa do Estado não é o suficiente para a sua efetivação. A força normativa dos direitos sociais requer a transformações das condições materiais para sua eficácia, através da formulação de políticas públicas ativas para a melhoria da vida dos titulares. A titularidade do direito à moradia é de todos os brasileiros e estrangeiro regularmente residentes.²³

A melhoria na concretização do direito à moradia é gradativa, uma vez que ao requerer a atuação ativa do Estado, se impõe às políticas públicas a liberdade de conformação dos atores políticos na escolha da destinação de recursos orçamentários do Estado entre as demais políticas públicas. Por isso, alguns doutrinadores classificam o direito à moradia como uma norma programática, pois

²⁰ DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena = Vienna Declaration and Programme of Action. 14-25 de junho de 1993.

²¹ PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos = International Covenant on Civil and Political Rights. 23 de Março de 1966..

²² CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos = American Convention on Human Rights. 18 de julho de 1969.

²³ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**, André Ramos Tavares, 18. ed, Editora Saraiva Educação, São Paulo, 2020, p,471-472.

não obrigaria o Estado atuar, mas autorizaria estabelecimento de programas de atuação.²⁴

No entanto, a simples falta de recursos públicos não podem servir de argumento para a abstenção ou total omissão do Estado em elaborar e administrar políticas públicas voltadas à moradia. O direito à moradia é uma norma de conteúdo imperativo com eficácia constitucional limitada à imposição aos órgãos públicos, que atuam na reserva do possível, para a garantia do direito.

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337, apresenta o entendimento de que a reserva do possível não é argumento válido para a total omissão do Estado, devendo, este, manter sob qualquer hipótese o mínimo existencial para a garantia do direito fundamental. Ainda, o cenário de omissão do Estado na garantia do mínimo existencial aos titulares do direito infringe o princípio da proibição do retrocesso, ao revogar materialmente contra o titular um direito social formalmente previsto na Constituição.²⁵

Essa obrigação positiva se impõe à União, aos entes federativos, ao Distrito Federal e aos municípios, conforme estabelece o inciso IX do artigo 23 da C de 88, in verbis:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;²⁶

Da redação do artigo, infere-se que não é apenas uma obrigação do Estado brasileiro construir infraestrutura urbanística como saneamento básico, estradas e serviços públicos, mas também adotar programas que garantam a construção de moradias suficientes. Isso não significa, porém, que o Estado esteja obrigado a construir habitação para toda a população, embora em casos específicos de extrema

²⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Lumen Juris, 3.ed. Rio de Janeiro, 2011. p. 470

²⁵ NUNES, Flávio Martins Alves Júnior. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação, 3. Ed. São Paulo, 2019. p. 412

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13/01/2023.

vulnerabilidade, o Estado seja obrigado a prestar assistência. Os entes federativos comumente podem escolher a melhor política para cada realidade para viabilizar a construção pelo setor público e/ou privado de habitações suficientes.

O direito à moradia, ainda, está correlacionado a outras garantias fundamentais, entre elas, mais especificamente à previsão da função social da propriedade dos artigos art. 5º, XXIII, artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º da CF/88 para que a propriedade garanta o bem-estar social, a vida digna, a justiça social e o direito à moradia daqueles que nela residem. E às propriedades que não estejam em cumprimento de suas função social, a CF/88 no artigo 183 permite a usucapião urbano e no artigo 191, a usucapião rural, de modo a prover a oportunidade de se manter o direito de moradia a indivíduos, que mantiveram por 5 anos a posse mansa, pacífica e ininterrupta da propriedade.

Aos trabalhadores urbanos e rurais, a Constituição, no art. 7º, inciso IV, estabelece e condiciona o valor do salário mínimo nacional a um nível suficiente para que se possa arcar com os custos de moradias, assim como, também, para as demais necessidades e direitos básicos do ser humano. A associação entre a remuneração do trabalho e a moradia no direito é um espelho de sua indissociabilidade econômica e política.

A sua indissociabilidade na realidade brasileira se fortalece pelo fato de que desde fundação do SFH em 1964, o FGTS, previsto no artigo 7º, inciso III da CF/88, é um dos principais fundos financiadores da casa própria no Brasil. Apenas de 1995 a 2018, o FGTS foi responsável pelo financiamento de aproximadamente R\$720 bilhões em diversos programas habitacionais, o correspondente a 88% da aplicação dos seus recursos.²⁷

A regulamentação dos preceitos constitucionais do direito à moradia ocorre por via de normas infraconstitucionais. Entre estas normas, destaca-se, a Lei nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano e ocupação do solo, visando a inclusão do direito à

²⁷ CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. **O FGTS e o Financiamento Habitacional e de Infraestrutura Urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Texto para Discussão ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 376, abr. 2020. p. 8.

moradia, o cuidado com meio ambiente e a função social da propriedade nos Planos Diretores das Cidades.²⁸

Outro marco importante é a Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com objetivo de promover o direito à moradia digna à população de baixa renda através da implementação e articulação de políticas e programas de investimentos. O SNHIS cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para o gerenciamento dos recursos. Aplicação dos recursos do SNHIS estão sujeitas à política de desenvolvimento do Plano Diretor das cidades e investidos de forma descentralizada pelos entes federativos. Além disso, a Lei nº 11.124/2005 traz ao seu texto o conceito de moradia digna para a população de baixa renda, mas não desenvolve o seu significado.²⁹ O conceito de moradia digna é mais profundamente desenvolvido nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

3.1. Direito à moradia adequada

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que levou 26 anos para o Brasil ratificar, estabelece, no artigo 11, §1, que os Estados-parte não devem ser passivos e devem tomar medidas concretas para oferecer uma vida adequada a todas as pessoas e uma melhora contínua das condições.

Artigo 11.º 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento adequados, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito, reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida.³⁰

²⁸ MASSAÚ, Guilherme Camargo; Cruz, Fábio Souza. **A Conquista do Direito Fundamental à Moradia**. Revista DIREITO E JUSTIÇA – Reflexões Sociojurídicas, Ano XVII, Nº 28 , maio, 2017. p. 133-144.

²⁹ SPINK, M. J. P.; MARTINS, M. H. M.; SILVA, S. L. A.; SILVA, S. B. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão, 40, 1-14. 2020. P. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. acesso em: 13/01/2023.

³⁰ PACTO Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos = International Covenant on Civil and Political Rights. 23 de Março de 1966.

Ressalta-se, que o tratado impõe para uma vida adequada que o acesso aos alimentos, aos serviços essenciais e à moradia deverá ser também adequado. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais inova ao diferenciar a moradia da moradia adequada e qual é o tipo de moradia que enseja a concretização do direito à moradia nos Estados-parte. Assim, nos termos do artigo 11, parágrafo 1, o Comentário Geral nº 4 do referido tratado traz as seguintes condições intrínsecas da habitação necessária para uma moradia adequada:

1. **Segurança legal da ocupação** — A obrigação dos Estados-partes adotarem medidas jurídicas para conceder proteção legal e segurança contra a expulsão, a agressão, a arbitrariedade e outras ameaças à ocupação. A modalidade jurídica poderá ser diversa, podendo ser por meio de arrendamentos, copropriedade, propriedade, locação pelo setor público ou privado, ou ainda via habitação em situação de urgência e ocupação precária, desde que haja garantias legais para a ocupação.
2. **Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas** — Os recursos naturais e comuns como água e energia para iluminação e aquecimento deverão estar disponíveis aos moradores. A moradia adequada deverá ter em sua estrutura física instalações sanitárias e de limpeza e meios de conservação de alimentos, além de estruturas essenciais à segurança, ao conforto, à nutrição e à saúde. Deverá estar disponível serviços de emergência e sistemas de saneamento básico para coleta e tratamento de lixo e esgoto.
3. **Acessibilidade** — Os custos financeiros da habitação não podem comprometer ou ameaçar outras necessidades básicas do titular do direito. Aos indivíduos em vulnerabilidade econômica que não podem arcar com os custos da moradia adequada, é obrigação dos Estados partes instituir subsídios e políticas habitacionais para a fruição do direito à moradia. As políticas habitacionais poderão ser diversas, incluindo, linhas de financiamentos favoráveis, segurança na disponibilidade de materiais de construção, controle e regulamentação dos valores de arrendamentos e aluguéis e entre outras medidas.

4. **Habitabilidade** — As condições físicas da habitação devem propiciar espaço suficiente para os ocupantes, proteger do frio, do calor, da umidade, da chuva, do vento, de riscos à saúde por problemas estruturais da construção e/ou por vetores de doenças na estrutura. A segurança e integridade física dos ocupantes deve ser garantida para a habitação ser habitável.
5. **Facilidade de acesso** — A política habitacional dos países deverá ter como objetivo primordial a acessibilidade à habitação segura e adequada para as populações mais vulneráveis, em especial, idosos, crianças, pessoas com deficiência, com doenças crônicas e outras comorbidades, pessoas sem terra e entre outras situações de vulnerabilidade social. Esses grupos deverão ser prioritários na elaboração de políticas habitacionais.
6. **Localização** — A proximidade da habitação deverá dispor de serviços de saúde, de educação, de cuidados infantis, além de possibilidades de emprego e outras estruturas sociais. A habitação não deve ser construída próximo de locais que ameaçam o direito à saúde, como fontes de poluição e áreas contaminadas.
7. **Respeito pelo meio cultural** — Na construção ou modernização das habitações deve ser garantido as dimensões culturais locais, assim como, a arquitetura e a estrutura deve permitir a expressão da diversidade de identidade e de cultura dos indivíduos³¹

Contudo, o PIDESC não tem o objetivo de abarcar todos os elementos constitutivos de moradia digna. O PIDESC reconhece que muitos dos elementos necessários para uma vida digna em uma comunidade depende de aspectos culturais locais, que estabelecem necessidades específicas. O PIDESC, através de levantamentos e pesquisas internacionais, visa traçar diretrizes gerais globais para orientar as políticas habitacionais dos Estados signatários.

Além disso, o PIDESC tem em vista ampliar o conceito de direito à moradia para além do simples conceito de “teto para morar” para um conceito em sentido amplo que inclua as múltiplas dimensões do direito à moradia e do princípio da

³¹ Ibid.

dignidade da pessoa humana. É nesse sentido amplo que o ordenamento jurídico pátrio visa interpretar o artigo 6º da Constituição Federal.

O Brasil como signatário deste tratado busca na elaboração das políticas habitacionais aplicar e adaptar estas diretrizes à realidade brasileira. Em consideração às diretrizes do PIDESC para uma moradia adequada, fica claro que uma política habitacional não pode focar somente em aspectos quantitativos referentes à quantas moradias serão construídas, mas também deve considerar aspectos qualitativos referentes à qualidade, dimensões e tipo das habitações.

Deste modo, uma política habitacional e econômica que se propõe em somente aumentar o estoque imobiliário disponível sem se preocupar com a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes jamais conseguirá concretizar o direito à moradia. Nesse sentido, a lei nº 11.977/09, que instituiu o programa *Minha Casa, Minha Vida* incluiu alguns destas diretrizes em seu texto original, conforme veremos a seguir:³²

1. **Segurança Legal da Ocupação** - A modalidade de ocupação da habitação escolhido pelo PMCMV foi a aquisição habitacional pelas famílias alvo do programa, de modo que a posse da escritura conceda segurança jurídica a estas famílias contra terceiros e ao Estado. Com isso, a regularização fundiária é uma dimensão importante da lei nº 11.977/09, a qual estabelece descontos ou gratuidades das taxas de registro dos imóveis conforme a faixa de renda da família. Destaca-se, ainda, que há legalmente uma preferência pela lei que os registros imobiliários efetuados sejam feitos no nome da mulher para assegurar o direito à moradia da mulher e das crianças. Aos ocupantes de áreas irregulares, o artigo 48 elenca princípios para a regularização e titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares, visando à melhoria das condições de vida, do direito à moradia, direito ao meio ambiente e outros direitos conexos.

³² BRASIL. **Lei Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/7/2009, Página 2.

2. **Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas**- A lei nº 11.977/09 delega às legislações municipais, estaduais e aos Planos Diretores das cidades a elaboração de planos para o fornecimento de serviços, de saneamento básico e recursos naturais. No entanto, a lei nº 11.977/09 no art. 47 requer para integrar ao programa no mínimo dois equipamentos de infraestrutura urbana, implantados em área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare, sendo eles, os sistemas de drenagem de água pluvial, de esgoto sanitário, de abastecimento de água potável, de fornecimento de energia elétrica e/ou de coleta e tratamento de resíduos sólidos.
3. **Acessibilidade** — A lei nº 11.977/09 prevê dotação orçamentária própria para a política de habitação através da subvenção econômica da União e do BNDES, o financiamento via fundos públicos e privados (FGTS). Estabelece, também, níveis de subvenção econômica e de financiamentos diferentes segundo a capacidade financeira das quatro faixas de renda integrantes do programa.
4. **Habitabilidade** — A 11.977/09 regulamenta que as unidades habitacionais partícipes do programa devem assegurar os níveis adequados de habitabilidade. A jurisprudência nacional costuma seguir o entendimento do Comentário nº 4 do PIDESC quanto aos requisitos de habitabilidade. No entanto, a regulamentação das características físicas das unidades habitacionais ficou delegada às legislações estaduais e municipais com o fim de se evitar o conflito de normas.
5. **Facilidade de Acesso** — A facilidade de acesso pelo PMCMV se dá pela divisão das condições de financiamentos e o nível de subvenção econômica diferenciada para cada um dos quatro níveis de renda, para que as pessoas em vulnerabilidade econômica também tenham acesso à moradia. Além disso, são priorizados para a aquisição dos imóveis aqueles que se encontram em assentamentos irregularmente ocupados e os que tiveram que ser excepcionalmente relocados. A lei 11.977/09 requer, ainda, que nos projetos contemplados pelo programa haja unidades habitacionais adaptáveis ao uso por idosos, por pessoas com mobilidade reduzida e com deficiência.

6. **Localização** — A questão da localização das unidades também ficam delegadas ao Plano Diretor das cidades, respeitando as condições estabelecidas pelo Estatuto das Cidades. A lei 11.977/09 requer que o projeto de regularização fundiária deva promover a segurança da população, a proteção das condições ambientais seguras à saúde, acessibilidade urbana e apresenta as adequações necessárias de infraestrutura urbana e a indicação dos responsáveis por essas adequações.
7. **Respeito pelo meio cultural** — Para se respeitar as características urbanísticas e culturais locais de cada centro urbanos, é competência dos estados e municípios a escolha dos projetos que se adéquem especificamente às realidades urbanísticas, arquitetônicas e culturais de cada localidade, submetendo-se, aos princípios e regras gerais estabelecidos na lei 11.977/09.

3.2. Direito à moradia e o direito à propriedade

Com a quebra do sistema rentista no mercado imobiliário brasileiro após a aprovação da lei do inquilinato em 1942, que congelou os valores dos contratos de locação por 2 anos. Diminui-se gradualmente a participação dos contratos de locação no mercado imobiliário brasileiro em prol da aquisição da propriedade e das proteções decorrentes do título do imobiliário frente aos aluguéis abusivos e os despejos desleais pelos rentistas após os congelamentos de preço dos aluguéis.³³

Em 1964, a criação do Sistema Financeiro de Habitação fortalece a concepção nacional de conexão entre direito à moradia e direito à propriedade do imóvel ao criar estruturas de financiamento para a viabilização do sonho da casa própria. Os efeitos da forte crise econômica, que culminou na crise do SFH no final da década de 70, criou no imaginário popular a concepção de que a propriedade imobiliária é um instrumento de proteção contra as incertezas econômicas do país, pois os possuidores de imóveis não teriam que arcar com os custos da locação

³³ BONDUKI, Nabil Georges . **Origens da Habitação Social no Brasil**. Análise Social, vol.XXIX (127), USP, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

diante da crise de desemprego e a política de arrocho salarial empregada pelo governo.³⁴

Com isso, mesmo com a crise dos mutuários da década de 80, que diante da crise econômica não conseguiam pagar seus financiamentos imobiliários, não houve uma mudança do paradigma político e social quanto a política habitacional no Brasil. Por mais que a extinção do BNH deixou a política habitacional em um limbo nos governos subsequentes, desde da retomada de políticas habitacionais concisas e estruturadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, a concepção adotada pelas políticas públicas seria a indissociabilidade do direito à moradia do direito à propriedade.³⁵

Conforme vimos, o direito à moradia é um direito fundamental, social e autônomo que possui suas próprias dimensões e conteúdo. O direito à propriedade é um direito complexo e é o mais amplo dos direitos reais. Não existe um conceito único do direito à propriedade, por isso, em termos conceituais, a legislação se limita a apresentar as faculdades e a função deste direito:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.³⁶

O Código Civil de 2002 apresenta quatro elementos constitutivos do direito à propriedade concentrados em só titular, o proprietário. Esses elementos consistem no direito real de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*), dispor (*jus abutendi*) e reaver (*rei vindicatio*), a reunião dos quatro elementos torna o titular em proprietário pleno.³⁷

O *jus utendi* refere-se ao direito de usar, servir e utilizar a coisa da maneira que preferir e da forma mais conveniente, desde que não seja alterada a essência do bem. O *jus fruendi* é a faculdade do titular em aproveitar, tirar vantagem e receber

³⁴ MILAGRES, Marcelo de Oliveiras. **Direito à Moradia: Direito Especial de Personalidade**. Orientadora: Silma Mendes. Tese (Doutorado) - Curso de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. dezembro, 2009.

³⁵ SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para Discussão. ISSN 1415-4765. IPEA, Brasília, julho de 1999.

³⁶ BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. D.O.U de 11/01/2002, pág. nº 1

³⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, Volume 5: direitos reais**, Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho. Saraiva Educação, São Paulo, 2019. p 159-160.

dos benefícios frutos econômicos, naturais e civis provenientes do bem. O *jus abutendi* é a prerrogativa do titular de dispor, desfazer, transferir e alienar a coisa para um terceiro a qualquer custo. O *jus rei vindicatio* consiste no direito de reivindicar a coisa que se encontra injustamente sobre o controle de outrem. Observa-se que as quatro faculdades são oponíveis erga omnes, ou seja, oponível a terceiros.³⁸

Na perspectiva liberal clássica, a propriedade privada era concebida frente à liberdade ao domínio absoluto e ilimitado do titular sobre o bem, ao Estado e a terceiros, não cabia interferir sobre a coisa em submissão do titular. Contemporaneamente, o ordenamento jurídico não comporta mais direitos subjetivos ilimitados. Entende-se, assim, que o direito à propriedade está limitado ao bem-estar social e à sua função social contra o abuso do direito pelo titular, conforme prevê a Constituição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;³⁹

Na mesma linha, determina o Código Civil:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

³⁸GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, Volume 5: direito das coisas** / Carlos Roberto Gonçalves. 12. ed., Saraiva, São Paulo, 2017. p. 242-243

³⁹ BRASIL. **Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11/07/2001. Pág. nº 1

§2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.⁴⁰

A Constituição federal no artigo 5º garante o direito fundamental à propriedade, mas logo em seguida limita este instituto a sua função social. Os limites do exercício do direito à propriedade são estabelecidos pela legislação ordinária, baseados no equilíbrio dos princípios da liberdade e da função social da propriedade.

Contanto, a função social da propriedade possui uma estrutura dualista, a subjetiva e a objetiva. A dimensão subjetiva que se concretiza em um interesse ou objetivo legítimo do titular em seu exercício, que está limitado pela dimensão objetiva fixada pelo ordenamento jurídico. Isso significa que ao titular do direito está garantido usar, gozar, dispor e reaver a coisa, mas este não possui a faculdade de abusar deste direito contra terceiros. O titular que age dentro do seu direito sem nenhuma utilidade legítima, apenas com intuito de prejudicar outrem, pratica um abuso de direito. O Código Civil de 2002 iguala a prática do abuso de direito a um ato ilícito passível de indenização à vítima.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Age em abuso de direito também o proprietário que se omite no exercício do seu direito e não dá uma finalidade social à propriedade. Isso ocorre, pois o art. 5º, §1º da CF/88 garante aos cidadãos a aplicação imediata das normas de direitos e garantias fundamentais, de mesmo modo, os deveres referentes à essas normas também possuem aplicação imediata. Nesse sentido, afirma Fábio Konder Comparato.

⁴⁰ BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. D.O.U de 11/01/2002, pág. nº 1

Com relação aos demais sujeitos privados, o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese, as garantias ligadas normalmente à propriedade, notadamente a de exclusão das pretensões possessórias de outrem, devem ser afastadas.[...] Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (Código Civil, art. 502) e as ações possessórias.⁴¹

Destaca-se que, por função social, não se entende que a propriedade deve exercer uma atividade destinada ao público e à população em geral. A função social da propriedade está conectada à natureza do bem e a destinação normal deste bem. Um bem pessoal tem a obrigação de atender somente às necessidades da pessoa do titular dentro da sua natureza e destinação normal.

A existência da propriedade fora da sua destinação normal e sem nenhuma função social não é interessante para sociedade, pois diante de uma realidade social de recursos escassos, uma propriedade sem finalidade significa um desperdício de recursos já extremamente escassos. A escassez de recursos impõe ao Estado Democrático de Direito atuar e auxiliar no emprego destes no desenvolvimento nacional e para uma sociedade livre, justa e solidária, conforme preconiza o art. 3º da CF/88.

Da necessidade de administração e distribuição da escassa propriedade imobiliária, a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais contemplam o instituto jurídico da usucapião para as propriedades sem nenhuma finalidade social estabelecida pelo proprietário, mas que concomitantemente existem terceiros com interesse de exercer sua finalidade sem as proteções legais necessárias.

A usucapião é um modo originário de aquisição da propriedade decorrente da prescrição aquisitiva daquele que retém a posse pacífica e mansa do bem por um determinado período e da prescrição extintiva do direito à propriedade do titular que não exerceu seu domínio sobre a propriedade. Ou seja, a extinção das faculdades

⁴¹ COMPARATO, F. K. (1997). **Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade**. Revista CEJ, 1(3), 92-99. Recuperado de [//revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123](http://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123)

do *jus utendi, jus fruendi, jus abutendi e rei vindicatio* do titular sobre a propriedade em favor do detentor da posse mansa e pacífica.⁴²

O instituto da usucapião está fundamentado no princípio da utilidade social diante do abandono do bem. No cerne da questão do direito à moradia, a usucapião desempenha um papel importante sobre a propriedade imobiliária abandonada e sem utilidade. Diante das restrições do estoque imobiliário rural e urbano, não é interessante economicamente e socialmente a manutenção da propriedade sem finalidade, enquanto famílias sofrem com a falta de moradia adequada.

A propriedade pode ter finalidades pessoais, econômicas, políticas, sociais e também para a concretização de outros direitos fundamentais como a moradia, o trabalho, a alimentação, a saúde e a educação. Uma propriedade imóvel abandonada pode servir de espaço para escolas, habitação, postos de trabalho e entre outros serviços. Deste modo, é imprescindível a redestinação destes imóveis inúteis a uma nova utilidade para uma sociedade justa e democrática.⁴³

Na tradição brasileira, o direito à propriedade tem sido o principal instrumento para se alcançar o direito à moradia, pois o titular pode exercer seu poder de domínio sobre o imóvel e fica defeso à interferência de terceiros. As proteções constitucionais e infraconstitucionais oferecidas à propriedade garantem uma segurança jurídica para o proprietário investir em seu imóvel e viver sem o medo de despejo sem o devido processo legal.

Porém, a propriedade não é o único instituto jurídico habilitado para a concretização do direito à moradia, outros institutos jurídicos, que promovam uma segurança legal da ocupação ao morador, também são hábeis de oferecer a plenitude do direito à moradia, mesmo sem conceder os mesmos poderes de domínio da propriedade ao morador.

Além disso, apenas o direito à propriedade não garante obrigatoriamente ao titular o direito à moradia, pois o direito à moradia depende de aspectos jurídicos e materiais em relação à habitação. Embora o título da propriedade seja instituto jurídico capaz de garantir a segurança da posse. O título da propriedade não garante

⁴² TEPEDINO, G.; FILHO, C.R.M.; RENTERIA, P. **Fundamentos do Direito Civil: direitos reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 208-213.

⁴³ COMPARATO, F. K. (1997). **Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade**. Revista CEJ, 1(3), 92-99. Recuperado de [//revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123](http://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123)

a fruição dos direitos à segurança, à saúde e à dignidade humana dos moradores, pois o gozo depende também das condições físicas e sociais da habitação.

Ademais, a estrutura do mercado de propriedade residencial transfere ao indivíduo todos os custos do financiamento, de modo que, se assume todos os riscos de ser um mutuário de uma dívida antes mesmo de ser o proprietário. Os custos da incorporação imobiliária e a sua aquisição é demasiado para uma parcela significativa da população, a qual não conseguem ter acesso ao crédito imobiliário. De mesmo modo, o ônus excessivo das parcelas do financiamento imobiliário compromete o orçamento familiar para outras necessidades básicas. Ressalta-se que a acessibilidade da habitação ao orçamento familiar é critério fundamental para uma moradia adequada.⁴⁴

Ainda, a organização geográfica das cidades brasileiras é caracterizada pelo alto custo das propriedades perto dos centros e aparatos urbanos. A dificuldade de acesso ao crédito das famílias de baixa renda impede a persecução do sonho da casa própria em locais com infraestrutura e serviços urbanos disponíveis. Com isso, pelo sonho da propriedade residencial, os indivíduos são compelidos a viverem em áreas com infraestrutura pública precária e sem acesso a serviços básicos de saneamento, impondo-se riscos graves à saúde.⁴⁵

É imprescindível afastar o conceito de direito à moradia da ideia da propriedade imobiliária, uma vez que a incorporação da propriedade imobiliária em seu aspecto material está condicionada às forças de mercado para a comercialização e valorização da propriedade em prol do lucro. O direito à moradia jamais poderá ser equivalente a uma mercadoria que pode ser gozado somente a partir da sua aquisição no mercado imobiliário. As desigualdades sociais da realidade brasileira requerem diferentes modalidades e títulos jurídicos para o gozo do direito à moradia.⁴⁶

⁴⁴ MILAGRES, Marcelo de Oliveiras. **Direito à Moradia: Direito Especial de Personalidade.** Orientadora: Silma Mendes. Tese (Doutorado) - Curso de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. dezembro, 2009. p. 65

⁴⁵ MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. **Direito à Moradia: Entre A Efetivação Autônoma E A Sujeição Ao Direito De Propriedade.** Rev. direitos fundam. democ., v. 23, n. 2, p. 75-103, mai./ago. 2018. p.90-93

⁴⁶ CALIXTO, J.S.; DIAS, M. T. **A Efetividade do Direito à Moradia Adequada a partir da Segurança na Posse no Direito internacional e no Direito Brasileiro.** Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, e-ISSN: 2525-989X, v. 1 n. 2 p. 293-312. Minas Gerais, jul/dez. 2015. p.307

Para a fruição do direito à moradia não se faz imprescindível a presença das quatro faculdades da propriedade, apenas a garantia do uso e gozo da propriedade imobiliária já seria suficiente para a fruição da moradia. Por outro lado, a limitação destas faculdades, em conformidade aos artigos 1.228 e o art. 198 do Código de Direito Civil aos limites da boa-fé, dos bons costumes e do fim econômico ou social da propriedade, pode oferecer instrumentos de segurança jurídica a outros institutos jurídicos relevantes ao direito à moradia.⁴⁷

Este é o caso do contrato locatício, o proprietário na sua faculdade de gozar do bem, sempre quererá o melhor preço e as melhores condições pelo uso de sua propriedade, por outro lado, o locatário vai sempre querer pagar o menor preço possível e condições favoráveis para seu uso.

Uma legislação, que equilibre os poderes de barganha entre locador e locatário, que crie mecanismos contra aumentos injustificados dos valores locatícios, contra despejos desleais e ilegais, que garanta ao locatário prazos justos para realocação no pedido de retomada do imóvel, ainda que justificado, consegue garantir a fruição do direito à moradia adequadamente nos contratos de locação.

A ampliação do conceito do direito à moradia aos demais institutos jurídicos, os quais garantem a segurança da posse da habitação, é vantajoso, pois oferece um leque de oportunidades aos indivíduos, conforme a realidade pessoal e financeira, para a fruição do direito à moradia, em contrapartida, da inacessibilidade da propriedade para muitos indivíduos.

3.3. Direito à Moradia e Posse

A relação entre direito à moradia e posse está diretamente associada à necessidade de segurança legal da ocupação. A posse decorre do domínio fático do indivíduo sobre a coisa, ou seja, uma circunstância fática tutelada pelo direito. No ordenamento jurídico, a posse é protegida para assegurar a harmonia social e evitar o conflito e a violência diante do interesse humano de assenhoramento sobre bens, de modo que, aquele que possui a posse sobre o bem detém instrumentos jurídicos

⁴⁷ BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.** Institui o Código Civil. D.O.U de 11/01/2002, pág. nº 1

para a manutenção e a proteção do bem.⁴⁸ O direito à moradia requer a estabilidade e segurança da moradia no decurso do tempo sem que haja ameaças e constrangimentos aos moradores, conforme estabelece o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁴⁹

Na doutrina jurídica, destacam-se duas teorias clássicas quanto à natureza jurídica da posse, a teoria subjetiva de Savigny e a teoria objetiva de Ihering. Para Savigny, a posse possui uma natureza híbrida, composta por um elemento material (*corpus*) e um elemento intelectual (*animus*). Nesta teoria, o *corpus* decorre do poder físico da pessoa sobre o bem e o *animus* é a intenção de ter o bem como próprio. Assim, a posse seria um fato, decorrente da apreensão da coisa e os seus efeitos seria um direito, balizado nos interesses do indivíduo na apreensão⁵⁰

No entanto, há determinadas situações típicas onde o possuidor não possui a apreensão do bem, mas possui o interesse sobre o bem, como nos casos de posse indireta de quem aluga o seu imóvel. Ou ainda, na hipótese da posse direta do locador ou do comodatário, que mantém a apreensão do bem, mas não possui o interesse em o tomar como próprio. Em ambas as situações, a teoria subjetiva de Savigny possui dificuldades para explicar a ausência de um dos elementos da posse.⁵¹

Para Ihering, a posse é um interesse juridicamente protegido, desde que o possuidor se comporte como um proprietário e conceda ao bem uma destinação, ainda que o possuidor não tenha a apreensão do bem. Assim, na teoria objetiva de Ihering, a posse é uma exteriorização da propriedade, onde o possuidor diante do bem se comporta como proprietário para a sua destinação econômica e desta relação de fato entre indivíduo e o bem deriva o *corpus* da posse.⁵²

Ao contrário de Savigny, Ihering tem maior facilidade de explicar diferentes situações de posse, onde o possuidor não tem a apreensão física. Este é o caso do

⁴⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, Volume 5:** direito das coisas, Carlos Roberto Gonçalves. 12. ed., Saraiva, São Paulo, 2017. p. 44-45.

⁴⁹ PACTO Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos = International Covenant on Civil and Political Rights. 23 de Março de 1966.

⁵⁰ BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. 4 ed. vol. I. 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496210/000667968_V1.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de janeiro.2020. p18-23

⁵¹ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21a ed. rev. e atual. por Luiz Edson Fachin. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2012. p. 31-33.

⁵² GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil, Volume 5:** direitos reais, Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho. Saraiva Educação, São Paulo, 2019. p 82-86.

locador, por exemplo, que possui a posse do imóvel e recebe os frutos econômicos deste, mas não se utiliza o imóvel fisicamente.

Contemporaneamente, o ordenamento jurídico adota a Teoria Sociológica da Posse, em quem a posse não se justifica apenas no interesse pessoal do indivíduo, mas também pela sua função social. Além disso, a posse não se confunde com o direito à propriedade, a posse é um direito autônomo, que pode existir com ou sem a existência concomitante do direito à propriedade sobre o bem.

O proprietário possui o domínio da coisa, disposto nas faculdades de usar, gozar, dispor e reaver o bem. A posse não significa necessariamente que o possuidor tem o domínio sobre o bem. O art. 1.196 do Código Civil entende que “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.”⁵³ Assim, o possuidor pode simplesmente ter o bem à sua disposição para utilizar ou retirar frutos econômicos consoante a sua função social.

Dados da ONU-Habitat de 2012 sugerem que a confusão conceitual entre posse e propriedade é comum na população geral em toda a América Latina, onde mais da metade dos moradores de regiões urbanas se declararam proprietários de suas moradias, ainda que não possuam nenhum título de propriedade correspondente. A ONU-Habitat destaca que nos casos do Brasil e da Argentina, muitos moradores se consideram proprietários por terem simplesmente construído a estrutura física de suas habitações, assim, são proprietários da estrutura física. No entanto, não são proprietários do solo e se encontram, na verdade, sob a posse deste solo em assentamentos urbanos irregulares.⁵⁴

Por anos, a proliferação de assentamentos urbanos irregulares no Brasil resultou na constante ameaça de desalojamento forçado pelo setor público e privado, sem que, em contrapartida, fosse oferecido pelo poder público novas alternativas de moradia a estes desalojados. Em relação à ocupação irregular de terrenos públicos, em 2007 foi instituído pela Lei nº 11.481/2007 a concessão do direito real de uso para fins de moradia para famílias, que mantenham sob sua

⁵³ BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.** Institui o Código Civil. D.O.U de 11/01/2002, pág. nº 1

⁵⁴ ONU-HABITAT. **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012:** Rumbo a una nueva transición urbana, 2012.

posse pacífica e ininterrupta pelo prazo de cinco anos o terreno público, urbano ou rural.⁵⁵

A concessão do direito real de uso confere aos residentes a segurança jurídica de que não haverá despejos surpresos e desleais pela Administração Pública. Simultaneamente, a concessão permite a segurança aos concessionários de investir na melhoria de suas habitações e condições de vida sem o risco de perder seus investimentos, ainda que estes não se tornam proprietários, pois é vedado no art. 183, caput e §3º da CF/88, a usucapião de imóveis público.

A concessão do direito real de uso é apenas um exemplo de instrumento jurídico hábil de conceder a segurança jurídica da posse ao morador e, conseqüentemente, garantir o gozo do direito à moradia, uma vez que a insegurança da posse e constante medo do despejo deteriora a qualidade de vida do morador e impossibilita o planejamento familiar.

Assim, independentemente do título de propriedade, o ordenamento jurídico nacional deve adotar instrumentos e garantias jurídicas que proteja a posse pacífica e ininterrupta pelos indivíduos nas suas mais diversas formas, seja via direito real de habitação, concessão de direito de uso, copropriedade, arrendamento, locação e entre outros institutos jurídicos.⁵⁶ Ainda, diante da necessidade legítima da desocupação da habitação promovida pelo Estado ou por privados, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sugere a criação de procedimentos jurídicos pelos Estados-membros, que permita aos moradores questionar medidas de desalojamentos:

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

⁵⁵ BRASIL. **LEI Nº 11.481 DE 31 DE MAIO DE 2007**. Dá Nova Redação A Dispositivos Das Leis N°s 9.636, De 15 De Maio De 1998, 8.666, De 21 De Junho De 1993, 11.124, De 16 De Junho De 2005, 10.406, De 10 De Janeiro De 2002 - Código Civil, 9.514, De 20 De Novembro De 1997, E 6.015, De 31 De Dezembro De 1973, E Dos Decretos-leis N°s 9.760, De 5 De Setembro De 1946, 271, De 28 De Fevereiro De 1967, 1.876, De 15 De Julho De 1981, E 2.398, De 21 De Dezembro De 1987; Prevê Medidas Voltadas À Regularização Fundiária De Interesse Social Em Imóveis Da União; E Dá Outras Providências. D.O.U de 31/05/2007, pág. nº 1

⁵⁶ MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. **A Segurança Jurídica Da Posse Como Pressuposto Do Direito Fundamental À Moradia**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 1. ISSN 2317-7721 pp. 33-35

vista a obter a proibição, mediante decisão nesse sentido, de expulsões ou demolições; b) Ações judiciais destinadas a obter uma indenização após uma expulsão ilegal; c) Queixas contra medidas ilegais tomadas por proprietários (Estado ou particulares) ou por estes apoiados, em matéria de arrendamento, manutenção da habitação, ou discriminação racial e outras formas de discriminação; d) Denúncias relativas a qualquer forma de discriminação na atribuição e acesso ao alojamento; e) Queixas contra os proprietários, relativas a condições de habitação insalubres ou inadequadas. Em certos sistemas jurídicos, pode ser igualmente útil ponderar a possibilidade de facilitar ações colectivas decorrentes do aumento significativo do número de pessoas sem-abrigo⁵⁷

A necessidade de eliminar o temor de desalojamento está intimamente associada à dignidade do indivíduo, uma vez que, não é possível viver uma vida digna com o constante medo de ser desalojado e não ter onde morar. Além disso, a segurança da posse garante a previsibilidade da situação de fato do indivíduo, o que permite ao indivíduo o planeamento do que fazer quanto à sua moradia e de como se proteger de incertezas jurídicas e financeiras futuras.⁵⁸

⁵⁷ PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos = International Covenant on Civil and Political Rights. 23 de Março de 1966.

⁵⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**, Raquel Rolnik. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Versión en español. 24 de diciembre de 2012. p.1-13.

4. Formato institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O cenário de crise financeira de 2008 trouxe incertezas quanto ao comportamento das economias globais. A onda de falência e falta de liquidez dos bancos estrangeiros levou à queda das bolsas de valores globais e a mudança nos fluxos de capitais. O Brasil, dependente das exportações de *commodities*, é afetado pela recessão econômica de seus parceiros comerciais. A diminuição da demanda por *commodities* e a fuga de capital estrangeiro do Brasil para a recomposição das reservas de capital dos bancos estrangeiros ameaçavam a capacidade de crescimento da economia brasileira.⁵⁹

Para diminuir os efeitos da crise, o governo brasileiro adotou várias medidas com o intuito de fortalecer o mercado de consumo interno diante do enfraquecimento do consumo externo. Foram adotadas medidas cambiais, creditícias, fiscais e monetárias. No câmbio, o governo interviu via leilões de dólares e a diminuição do Imposto sobre Operações Financeiras em operações de câmbio para diminuir a volatilidade e aumentar a liquidez no mercado de câmbio. No setor produtivo, o governo adotou medidas gerais e específicas via intervenção creditícia, fiscal e monetária. No setor da construção civil, destaca-se o aumento do limite de empréstimo para a compra de materiais de construções e a criação do programa *Minha Casa, Minha Vida*.⁶⁰

Instituído pela Medida Provisória Nº 459, de 25 de março de 2009, e posteriormente convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, o Programa *Minha Casa, Minha Vida* se tornou a principal política habitacional do governo brasileiro entre 2009 e 2019. A partir do diagnóstico de que a crise financeira internacional afetaria o setor da construção e de que haveria uma concentração do déficit habitacional no Brasil no estrato populacional de baixa renda, o governo adota medidas para alterar as condições de financiamento, o regulamento dos fundos, a

⁵⁹ PIRES, Selma Sousa. **A Crise Financeira Internacional de 2008 e Seus Desdobramentos Sobre a Economia Brasileira**. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, agosto de 2013. p. 5-8

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ações do Governo para Reduzir os Efeitos da Crise**. Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2010.

regularização fundiária e cria mecanismos de Incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 331^o, o governo identifica os seguintes problemas enfrentados pela população de baixa renda para o acesso à habitação:

[...]há o diagnóstico de que do deficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.⁶¹

Para o enfrentamento destas dificuldades, o PMCMV se propõe resolver a incompatibilidade da oferta imobiliária com as necessidades da população de baixa renda através da construção de novas unidades habitacionais e novos bairros residenciais, ao mesmo tempo, que ataca a dificuldade de acesso aos financiamento por meio de subvenções sob o custo da habitação e de taxas e condições mais favoráveis do que as praticadas pelo mercado. Para estimular a participação das construtoras, o PMCMV realiza a redução da carga tributária e permite o acesso a linhas de financiamentos para aliviar os caixas financeiros durante a execução dos projetos.

A dotação financeira do PMCMV é realizada por meio de fundos públicos e privados (FGTS), os quais a participação é dividida conforme as categorias do programa. O PMCMV é dividido entre urbano e rural e ambos são subdivididos segundo a faixa de renda do público alvo, de modo que, quanto menor a renda, maior é o auxílio e subvenção oferecido pelo governo.

O PMCMV rural é regido pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), é voltado para a categoria de agricultores familiares, que abrange aquiltores, pescadores, silvicultores, pecuaristas, povos indígenas, extrativistas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, dos quais são subdivididos nas seguintes faixas de rendas:⁶²

⁶¹BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 331/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Medida Provisória nº489. Brasília, 25 de março de 2009.

⁶²BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Ciclo 2020. p.16-17

- Grupo 1 - Agricultores com renda familiar anual inferior R\$17 mil reais;
- Grupo 2 - Agricultores com renda familiar anual de R\$17 a 33 mil reais;
- Grupo 3 - Agricultores com renda familiar anual acima de R\$33 mil até R\$78 mil reais.

Destaca-se também que para participar do PNHR, as habitações devem ser localizada nas áreas rurais do município, o projeto deve possuir vias de acesso e soluções para o abastecimento de água, esgoto sanitário e energia elétrica, além do terreno não poder ultrapassar 4 módulos fiscais, com a exceção de áreas indígenas e comunidades quilombolas.

O PMCMV urbano é regido pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e passou por 4 fases até a sua reformulação no *Programa Minha Casa Verde e Amarela*. A fase 1 iniciou-se em 2009, a fase 2 em 2011, a fase 3 em 2016 e a fase 4 em 2019.

Tabela 1: PMCMV Urbano - Faixas de renda familiar em cada fase.				
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Ministério da Economia - Tabela adaptada

Em cada uma das fases houve alterações das rendas mínimas para aproximar as rendas com o aumento inflacionário dos custos de vida no momento de início de cada fase. Além disso, a partir da fase 3, em 2016, a discrepância de renda entre a faixa 1 e 2, provocada pela inflação, tornou necessária a criação da faixa intermediária, 1,5.⁶³ A divisão do programa em faixa de renda tem como intuito

⁶³ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020. p. 10-11

separar em níveis a capacidade das famílias de arcar com as despesas e custos dos financiamentos e facilita distribuir ajudas e subsídios do Estado, conforme o nível de necessidade de cada grupo diante da limitada quantidade de recursos do Estado.

Para isso, o programa *Minha Casa, Minha Vida* conta com as seguintes estrutura, conforme o art. 1º da Lei 11.977/09:⁶⁴

- Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU: Visa promover a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos.
- Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR: Visa viabilizar a reabilitação e construção de habitação em áreas rurais para trabalhadores rurais elegíveis nos três grupos do PMCMV rural.
- Fundo de Arrendamento Residencial - FAR: Oferece financiamento para famílias de baixa renda e garante a quitação da dívida na ocorrência de morte ou invalidez permanente.
- Fundo de Desenvolvimento Social - FDS: Atende famílias de baixa renda para a melhoria das condições habitacionais. Destina-se a famílias organizadas em associações, cooperativas habitacionais ou mistas e outras entidades privadas sem fins lucrativos.
- Oferta Pública - Subvenção econômica para famílias da faixa 1 em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.
- Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab: Atende famílias com renda familiar de até R\$5.000,00 e atua como garantidor aos agentes financeiros da dívida do mutuário final em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento ou em caso de morte ou invalidez.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES: Promove repasses às empresas e instituições financeiras para a abertura de linhas de créditos ao programa.

⁶⁴ BRASIL. **Lei Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/7/2009, Página 2.

- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - Disponibiliza linha de financiamento para famílias com renda até a faixa 3.

Das linhas de financiamento disponíveis, a faixa 1 do programa é elegível às subvenções econômicas do Orçamento Geral da União através das modalidades do FAR, do FDS e da Oferta Pública. Nesta faixa, devido ao caráter social da modalidade, o subsídio oferecido pode chegar até 90% do valor do imóvel, além de não haver pagamento de juro no financiamento do restante do valor.

Nas faixas 1,5 e 2 são oferecidos descontos sobre o valor do imóvel e descontos sobre a taxa de juros do financiamento. Desde 2016, a OGU tem sido responsável por 10% e o FGTS por 90% destes descontos. Ressalta-se que, na faixa 1 não há aporte do FGTS. Por outro lado, na faixa 3 não há subvenção do OGU, é oferecido somente desconto na taxa de juros pelo FGTS.⁶⁵ Com isso, os subsídios e as taxas de juros para o financiamento das habitações no PMCMV fica conforme a tabela 2:

Tabela 2 - Subsídios e Taxa de juros por faixas de renda do PMCMV			
	Recursos	Subsídios	Taxa de juros
Faixa 1	OGU	90% do imóvel	0%
Faixa 1,5	OGU+FGTS	até R\$ 47,5 mil	5%
Faixa 2	OGU+FGTS	até R\$ 29 mil	5,5% a 7,0%
Faixa 3	FGTS	Não há	8,16% a 9,16%

Fonte: Ministério da Economia - Tabela adaptada

O objetivo inicial do programa era de entregar 1 milhão de habitações. Em 2011, a meta se expandiu para 2 milhões de habitações até o final de 2014. Em 2016, o objetivo do governo era de 2 milhões de unidades entregues até o final de 2018. E em 2019, a meta ficou em 400 mil unidades e em 2020, em 500 mil. De

⁶⁵BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020. p. 10-11

2009 a 2020, o objetivo final do governo ficou fixado em 5,9 milhões de unidades entregues.

Tabela 3 - Contratação e entregas do PMCMV: 2009 a 2020, por faixas.			
	Valor contratado (em bilhões R\$)	Contratados (unidades)	Entregues (unidades)
Faixa 1*	112,5	2.112.521	1.663.511
Faixa 1,5	18,3	150.144	150.144
Faixa 2	358	3.110.029	3.110.029
Faixa 3	57,3	363.420	363.420
Em produção/em estoque	15,4	527.748	0
Total	561,7	6.263.862	5.267.142

*Na faixa 1 estão contabilizadas o total de 237.014 unidades habitacionais participantes da modalidade rural do PMCMV.

Fonte: Sistema de Gerenciamento da Habitação. Elaboração própria.

Conforme a tabela 3, a quantidade de unidades contratadas pelo governo foi superior do que a meta anunciada de 5,9 milhões de unidades no período de 2009 a 2020. No entanto, a quantidade de unidades entregues não conseguiu atingir a meta, ficando quase 630 mil unidades abaixo da meta. Ainda, há uma maior concentração de unidades contratadas e entregues na faixa 2 de renda, representando aproximadamente 49,65% das unidades contratadas e 59,04% das unidades entregues.

Das unidades contratadas, a faixa 1 possui a maior discrepância entre o número de unidades contratadas e unidades entregues, havendo uma diferença de 448.970 unidades não entregues, o que reflete na maior dificuldade do governo em realizar projetos habitacionais para este público. Simultaneamente, este público é o que apresenta maior dificuldade de acesso à habitação pelo mercado imobiliário privado e de fruição ao direito à moradia.

4.1. Minha Casa, Minha Vida e o Deficit Habitacional no Brasil.

A Fundação João Pinheiro realiza desde 1995 levantamentos do deficit habitacional no Brasil, por meio de dados do PNAD e do IBGE. O termo *deficit habitacional* se refere a dados estatísticos quanto à falta ou inexistência de habitações em condições adequadas para a dignidade humana dos habitantes, sendo considerado, a inexistência de habitações suficientes e também a carência nas habitações existentes de elementos essenciais e mínimos para uma vida digna.

Assim, a análise de dados realizados pela FJP parte do pressuposto que o tema da habitação é complexo e possui com interdependência com outras esferas sociais, como o direito, infraestrutura urbana e políticas públicas. A FJP busca, ainda, aplicar os entendimentos e diretrizes para uma moradia digna apresentados pela ONU-Habitat e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁶⁶

O conceito de deficit habitacional urbano se divide em deficit quantitativo e em deficit qualitativo, também chamado de inadequação de domicílios. O deficit quantitativo se refere às situações de moradia que requerem a construção de novas habitações para sanar o problema no momento de análise. O deficit qualitativo ou inadequação domiciliar consiste em situações, em que o domicílio não oferece condições para uma qualidade mínima de vida de seus moradores e que alterações na estrutura ou localidade da habitação seriam suficiente para sanar o problema, sem a necessidade de construção de novas unidades habitacionais.

O deficit habitacional quantitativo é composto por quatro componentes:⁶⁷

- Habitação precária
 - Domicílios rústicos: Domicílios em insalubridade e traz riscos à contaminação por doenças. O IBGE define como rústico domicílios sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Devido às condições de insalubridade, não seria possível a

⁶⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações - **Deficit Habitacional no Brasil 2008**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2011. p. 11 - 15

⁶⁷ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Deficit Habitacional no Brasil 2009**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. - Belo Horizonte, 2012. BELO HORIZONTE, 2012. p.12-17

recuperação da habitação, mas seria necessária a construção de uma nova unidade habitacional.

- Domicílios improvisados: Locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, carros abandonados, debaixo de pontes e viadutos, entre outros). O desvio de finalidade demonstra a falta de unidades habitacionais suficientes;
- Coabitação:
 - Cômodos: Inclui famílias que vivem em um cômodo, exceto os cedidos pelo empregador. O IBGE define cômodo como domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casas de cômodo, cortiço, etc;
 - Famílias conviventes: famílias conviventes secundárias que vivem junto à outra família no mesmo domicílio e com intenção de se mudar;
- Ônus excessivo com aluguel: famílias urbanas com renda familiar de até três salários-mínimos e gastam 30% ou mais de sua renda com aluguel;
- Adensamento excessivo em domicílios alugados: habitações alugadas com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório. Constitui deficit habitacional quantitativo, pois o inquilino não pode ampliar e nem vender o imóvel por outro maior.

O deficit habitacional qualitativo ou inadequação habitacional é composto por cinco elementos. Os critérios não são mutuamente exclusivos, é possível a ocorrência de mais de um elemento simultâneos para apenas uma residência, porém estatisticamente a residência é contabilizada apenas uma vez sob risco de múltipla contagem. Os elementos são:⁶⁸

- Adensamento excessivo em domicílios próprios: Moradia própria com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.

⁶⁸FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações, **Deficit Habitacional no Brasil 2008**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2011.p. 17-29

Não se considera um deficit quantitativo, pois o proprietário pode ampliar ou vender a propriedade por outra maior;

- Cobertura inadequada: Moradias com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, mas com telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha e similares;
- Inadequação fundiária: Quando a posse do imóvel não está balizada por algum instituto jurídico e há uma ocupação irregular da propriedade imóvel.
- Ausência de banheiro exclusivo: Inexistência de unidade sanitária domiciliar ou banheiro de uso exclusivo à família;
- Carência de infraestrutura urbana
 - Esgotamento sanitário: Ausência de rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica na habitação;
 - Abastecimento de água: Inexistência de rede geral de abastecimento de água com canalização interna;
 - Coleta de Lixo: Não há coleta de lixo;
 - Energia elétrica: Falta de iluminação elétrica;

O PMCMV tem como principal foco resolver a questão do deficit habitacional no Brasil via aumento do estoque imobiliário disponível, ou seja, o PMCMV se dedica a atacar o deficit habitacional quantitativamente ao invés de qualitativamente. Nos dois anos anteriores à sua instituição, 2007 e 2008, o deficit habitacional no Brasil se encontrava acima de 5 milhões de habitações, com uma contração do deficit de aproximadamente 400 mil habitações em 2008, conforme mostra a tabela 4.

Tabela 4 - Deficit Habitacional no Brasil - 2007/2008		
Ano	2007	2008
Total	5.855.375	5.437.709

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015). Tabela Adaptada.

Apesar da tentativa da Fundação João Pinheiro de manter compatibilidades do cálculo do deficit habitacional durante a série histórica, a mudança de metodologia na coleta de dados do deficit habitacional pelo IBGE, pelo PNAD e posteriormente pelo PnadC dificulta a possibilidade de comparação entre os dados coletados a cada ano.

Os dados do deficit de 2007 a 2014 utiliza como base de dados o Pnad, através do método de estimativa direta. Nestes anos, os questionários do Pnad incluíam no deficit as famílias conviventes com intenção de constituir domicílio exclusivo e excluía os cômodos cedidos pelo empregador. A Partir de 2015, as estimativas do PNAD retiraram do questionário se as famílias conviventes possuíam o interesse de constituir domicílio exclusivo e em 2016 o PNAD foi substituído pelo PNAD Contínua. Com isso, a partir de 2015, para apurar as famílias conviventes que possuem interesse de constituir domicílio exclusivo, foi utilizado a média percentual constatada entre 2011 e 2014 das famílias que tinham interesse em constituir domicílio exclusivo.⁶⁹

Em 2010, a FJP não divulgou dados do deficit habitacional através da base de dados do PNAD, e optou por utilizar dados do Censo de 2010. Devido às diferenças no método de coleta de informação e nas questões presentes no questionário, os dados de 2010 são incompatíveis com o restante da série histórica. O deficit habitacional de 2010 através dos dados do Censo sugerem um deficit de 6.940.691 unidades habitacionais⁷⁰.

Com estas ressalvas, a tabela 5 mostra o deficit habitacional calculado pela FJP desde da criação do PMCMV de 2009 até 2019, quando foi divulgado o último balanço pela FJP. Na tabela 5 estão incluídos somente os anos em que foram utilizados os dados do PNAD, os dados do PNAD de 2015 e do PNAD Contínua. Além disso, estão incluídas as entregas de unidades habitacionais pelo PMCMV entre 2009 e 2019, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.

⁶⁹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do Deficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2021. p.10-14.

⁷⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Deficit Habitacional Municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013. p. 14-21, p.28-32.

Tabela 5 - Deficit Habitacional no Brasil e Entregas do PMCMV de 2009-2019		
Ano	Deficit Habitacional no Brasil (em unidades)	Entregas do PMCMV (em unidades)
2009	5.897.976	128.862
2010	— ¹	302.845
2011	5.581.968	434.577
2012	5.430.982	523.201
2013	5.846.040	538.763
2014	6.068.061	605.549
2015	6.355.743 ²	593.755
2016	5.657.249 ³	549.981
2017	5.970.663	479.252
2018	5.870.041	489.252
2019	5.876.699	415.056

1 Dados do deficit de 2010 foram omitidos devido à incompatibilidade dos dados do Censo em relação aos do PNAD e PNAD Contínua

2 A partir de 2015, se utiliza a média percentual entre 2011 e 2014 das famílias conviventes com interesse de constituir domicílio exclusivo para constatar este elemento do deficit.

3 A partir de 2016, as estimativas são feitas pelo PNAD Contínua.

Fonte: Fundação João Pinheiro (2015,2018,2021); MDR. Elaboração própria.

A tabela 5 mostra que não é possível estabelecer uma correlação entre a quantidade de entregas realizadas pelo PMCMV e o comportamento do deficit habitacional no Brasil. Embora houve uma aceleração das entregas de unidades habitacionais pelo PMCMV entre 2009 e 2015, chegando ao recorde de 605.549 unidades em 2014, não houve um decréscimo do deficit. A redução significativa na estimativa entre 2015 e 2016 pode ser atribuída pela diferença metodológica na formulação das questões pelo PNAD em 2015⁷¹ e pelo PNAD Contínua em 2016.

A partir de 2016, as estimativas são feitas pelo PNAD Contínua que aferiu entre 2016 e 2017 um aumento de cerca de 300 mil unidades no deficit habitacional.

⁷¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit Habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018. p. 15-25.

E embora se iniciou uma desaceleração das entregas do PMCMV após 2016 diante da crise econômica no Brasil, o déficit habitacional entre 2017 e 2019 se manteve estável e a patamares similares ao do início do programa em 2009.

Por outro lado, não é possível afirmar que o PMCMV não houve impacto no déficit habitacional no Brasil, o aumento do estoque imobiliário nos anos observados certamente contribuiu para a estabilidade nos índices do déficit e atuou contra a sua piora. No entanto, o programa não conseguiu atingir seu objetivo principal de redução do déficit, que se manteve estável.

Uma hipótese para esta estabilidade decorre da forma de distribuição das unidades habitacionais pelo PMCMV. O PMCMV adota uma perspectiva quantitativa de combate do déficit, de modo que, bastaria o aumento do estoque imobiliário adequado à habitação para haver a transferência das pessoas em déficit habitacional para uma moradia adequada.

Por mais que os critérios de renda estabelecidos em 4 faixas são instrumentos importantes para delimitar o público alvo mais atingido pelo déficit, um critério puramente quantitativo não é suficiente para atender a realidade. Possuir uma renda nas faixas do PMCMV não significa que automaticamente a pessoa esteja em déficit habitacional. A falta de emprego de critérios qualitativos pelo programa, que permitam aferir, além da renda, a estrutura, a condição e a localização da moradia do público alvo, impede o emprego dos recursos públicos de forma mais focalizada para quem precisa.⁷²

Deste modo, o emprego de apenas critérios quantitativos permite o acesso à quantidade limitada de unidades habitacionais para pessoas nas faixas de renda, mas que não se encontrava em déficit e gozavam do direito à moradia no momento de chamada ao programa. Enquanto, pessoas com necessidades mais urgentes permanecem na lista de espera.

Outro problema do programa é a maior concentração de projetos na faixa 2, que representam quase 49,65% das unidades contratadas entre 2009 a 2020. Dados da Fundação João Pinheiro mostram que 75% dos brasileiros em déficit habitacional em 2019 recebiam até 2 salários mínimos⁷³, sendo elegíveis às faixas 1

⁷² BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020.p. 45-51

⁷³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do Déficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: FJP, 2021. passim.

e 1,5 do programa. Em contrapartida, as unidades destinadas para as faixas 1 e 1,5 foram 36,12% do total contratado e 34,43% das unidades entregues pelo PMCMV entre 2009 e 2020. Desta forma, há um desequilíbrio no programa entre o tamanho do público alvo em cada faixa de renda e a destinação das unidades habitacionais.

4.2. Fruição do direito à moradia nas habitações do PMCMV.

O Relatório de Avaliação do Programa *Minha Casa, Minha Vida* elaborado pelo Ministério da Economia identifica quatro problemas principais na execução do programa, que serão analisados aqui com base nas diretrizes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para uma moradia adequada. São eles:⁷⁴

- A Localização dos projetos em regiões distantes dos centros urbanos;
- Acesso à infraestrutura urbana;
- Qualidade estrutural das habitações;
- Aumento dos custos de vida.

Conforme o PIDESC, a localização da habitação é elemento importante para a garantia de acesso ao trabalho, à educação e outros serviços essenciais para a vida cotidiana. No PMCMV urbano, a única exigência quanto à localização do projeto é que as unidades habitacionais estejam localizadas na malha urbana ou na zona de expansão urbana.

A definição de malha urbana e zona de expansão urbana em detrimento de zona rural é de responsabilidade dos municípios, que podem alterar seus Planos Diretores sem apresentar um parecer técnico para o PMCMV. A definição de zona rural e zona urbana está associada à arrecadação do município (zona urbana) e à arrecadação federal (zona rural) e delimitação não está atrelada necessariamente à estrutura e aparato urbano disponível. Desta forma, exigir que o projeto se localize

⁷⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020. p.47-51

na malha urbana, não garante a existência de infraestrutura urbana mínima aos projetos.⁷⁵

Além disso, as empreiteiras apresentam projetos e competem pelos contratos de construção do PMCMV. Apesar de a premiação ser feita via uma análise técnica-preço, na questão técnica as empresas competidoras costumam empatar, restando competir no quesito preço. Os custos de encargos e impostos em uma mesma localidade costumam ser padrões para todos, enquanto é possível competir de forma limitada nos custos de construção, infraestrutura e equipamentos, o custo do terreno é uma variável fundamental para a competitividade em termos de preço.⁷⁶

A lógica da organização das cidades e municípios é de que locais mais próximos dos centros urbanos, dos aparatos de serviços básicos e dos postos de trabalhos possuem um custo fundiário maior devido à menor oferta de terrenos disponíveis e a maior demanda pelo terreno. Neste sentido, para maior competitividade de preço, as empreiteiras costumam propor projetos mais distantes dos centros urbanos e nos limites das cidades em decorrência do preço mais barato dos terrenos.

Deste modo, o PMCMV acaba por perpetuar a tradição da política habitacional brasileira de proliferação de bairros para a população de baixa renda nas periferias das cidades e distantes do aparato urbano e como consequência, essas populações ficam sujeitas à segregação social e à dificuldade de mobilidade urbana.

No que tange o acesso da infraestrutura urbana, a Portaria N° 93 de 2010 exige aos projetos infraestrutura básica de abastecimento de água e energia elétrica, solução de esgotamento sanitário, vias de acesso e oferta de transporte público. Posteriormente, passou-se a exigir calçadas e guias pavimentadas, iluminação pública, drenagem de águas pluviais e serviço de coleta de lixo operantes no momento da entrega das habitações.⁷⁷

⁷⁵ INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe**: o Programa Minha, Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. CEPESP/FGV; Instituto Escolhas. Janeiro de 2019. p. 81-82.

⁷⁶ Ibid, p.82-83.

⁷⁷BRASIL. **Portaria MCID nº 93 de 24/02/2010**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Publicada no DOU em 25 de fevereiro de 2010.

Para conjuntos habitacionais com mais 500 unidades, é exigido a assinatura de um termo de compromisso pelo município com intuito de garantir o suporte de serviços públicos, além de que 5% do valor da obra deveria ser destinado para a implementação da infraestrutura urbana. Com isso, o poder público se compromete a fornecer equipamentos e serviços de educação, saúde, lazer e transporte público.

Na realidade, a seleção de projetos distantes dos centros urbanos significa que há a necessidade de implementação de um ou mais elementos de infraestrutura urbana, que a quantia simbólica de 5% do valor da obra não consegue cobrir, devido ao próprio custo baixo das habitações.⁷⁸ Do mesmo jeito, o programa permite ficar para um segundo momento a implementação de equipamentos e serviços públicos, mesmo que no planejamento inicial do projeto destine áreas próprias para construção de quadras, escolas e unidades de saúde.

Fica a cargo dos municípios a execução dos projetos de serviços públicos, que nem sempre executam o compromisso firmado no projeto antes e após a entrega das unidades habitacionais. Além disso, o termo de compromisso firmado pelos municípios não é claro em termos práticos as consequências da não execução do acordo, permitindo, assim, a omissão. Deste modo, novos conjuntos habitacionais acabam por ser entregues sem os serviços básicos para uma moradia digna e para os demais direitos sociais.⁷⁹

A competição pelo menor preço tem consequência direta na qualidade da estrutura das residências contratadas. A necessidade de uma economia de escala para a redução dos custos significa na proliferação de empreendimentos padronizados, repetitivos e sem paisagismo, que abrem margem para a discussão no meio arquitetônico quanto à adequação das residências às especificidades climáticas locais e quanto ao respeito ao meio cultural.

Em relatório do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e da Secretaria Federal de Controle Interno, ficou constatado que surgiram defeitos na estrutura das obras antes do término da garantia em 56,4% das unidades habitacionais fiscalizadas em 2015 em 77 empreendimentos do PMCMV FGTS de

⁷⁸ INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe**: o Programa Minha, Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. CEPESP/FGV; Instituto Escolhas. Janeiro de 2019. p:81-85

⁷⁹ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020. p.47-51

12 estados.⁸⁰ De mesmo modo, o TCU no Acórdão 3298/2015 encontrou em todos os empreendimentos fiscalizados algum tipo de defeito ou falha na execução.⁸¹ O alto índice de problemas encontrados pelo poder público sugere que o uso sistemático de técnicas e materiais de baixa qualidade na execução das obras.

Não há especificações mínimas para a estrutura interna das habitações para a aprovação dos projetos destinados às faixas 2 e 3. Na vertente destinada a municípios de até 50 mil habitantes, o item 8 da Portaria 484/2009 determina que as residências devem ter no mínimo área útil de trinta e dois metros quadrados e ser composto por sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço.⁸²

Para a vertente custeada pelo FAR, as especificações mínimas são regulamentadas pela Portaria N° 465, de 3 de outubro de 2011 para as casas e pela Portaria N° 168, de 12 de abril de 2013, para os apartamentos. As casas da modalidade FAR devem ter no mínimo área útil de trinta e cinco metros quadrados e os apartamentos de no mínimo útil de trinta e nove metros quadrados, ambos compostos por sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço. Diferentemente das outras modalidades, também são especificados os tamanhos mínimos dos cômodos e os materiais de construções a serem utilizados para os apartamentos e casas.⁸³

A especificação de tamanhos mínimos e de materiais de construção para a modalidade FAR tem por objetivo garantir a habitabilidade e salubridade das moradias, de modo que os moradores possam viver de forma confortável e segura nos empreendimentos. No entanto, falhas na execução estrutural dos projetos têm

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N°66**. Programa Minha Casa, Minha Vida - FGTS. Brasília, abril, 2017. p.3-4

⁸¹ Brasil. Tribunal de Contas da União. **TC 024.796/2014-0**. Sumário: Representação. Criação de apartado em cumprimento ao Acórdão 2255/2014-TCU-Plenário. Programa Minha Casa, Minha Vida. Municípios com população limitada a 50 mil habitantes. Audiência. Razões de justificativa. Acatamento das razões relativas ao subitem 9.4.1.3 e acatamento parcial das razões relativas ao Subitem 9.4.1.1. rejeição das razões referentes ao Subitem 9.4.1.2. Multa. Comunicações. Apensamento. Grupo I – Classe VII.

⁸²BRASIL. **Portaria Interministerial N° 484, de 28 de Setembro de 2009**. Define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Publicada no D.O.U. de 29 de setembro de 2009.

⁸³ Para mais informações acerca das especificações mínimas, visite o link:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/EspecifCasaltem7_21AnexoIPortariaN465.pdf para casas e o link: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Especificacoes/especificacoes_apartamento_port168.pdf para apartamentos.

incapacitado a fruição plena do direito à moradia, por isso que no acórdão supracitado do TCU é cobrado da Administração Pública medidas de fiscalização e controle da qualidade das habitações entregues.

Por fim, a acessibilidade é uma das diretrizes do PIDESC para uma moradia digna. Nesse sentido, a divisão do programa em faixa de renda permite a adequação dos custos da moradia conforme a capacidade contributiva de cada grupo. Assim, os subsídios e reduções das taxas de juros ficam distribuídos conforme demonstrado na tabela 2.

Entretanto, o modelo escolhido pelo PMCMV para a concretização do direito à moradia é fundado na aquisição da propriedade da moradia. Isso significa que, os encargos maiores da aquisição da propriedade recaem sobre o morador por décadas, ainda que com subvenções e taxas de juros menores do que a do mercado. Além disso, o sistema de cadastramento e lista de espera administrado pelas COHAB não permite a previsibilidade dos candidatos de quando será realizada a convocatória.⁸⁴

A aquisição da casa própria geralmente é um procedimento que requer um longo período de planejamento financeiro e familiar para famílias de renda baixa e média. O sistema de convocatória acelera esse processo ao prover estímulos como taxas de juros menores e subsídios. Isso cria um sentimento de urgência nas famílias, as quais entram no programa sem um planejamento financeiro concreto e conciso de longo prazo. Para as faixas 1 e 1,5 não é realizada análise de risco pelo banco financiador.

No entanto, para as faixas 2 e 3, é realizada análise de risco, de modo que, se no momento da convocatória houver negativação no CPF dos titulares, poderá ser recusado o financiamento pelo banco financiador, independentemente se a família se encontra em deficit habitacional. Assim, ficam excluídos estes indivíduos do principal programa habitacional do governo até que não haja mais negativação do CPF, independentemente da necessidade à moradia.

Além dos custos do financiamento, o programa não oferece a previsibilidade quanto aos custos correlatos à nova moradia. A execução de projetos condominiais

⁸⁴ OLIVEIRA, VF. **Os Sentidos da Casa Própria**: condomínios horizontais populares fechados e novas práticas espaciais em Presidente Prudente e São Carlos. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 131-167. ISBN 978- 85-7983-709-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/6sfk9/pdf/oliveira-9788579837098-04.pdf> acess em 25/01/23

e residências verticais distantes dos centros urbanos acarretam custos adicionais para a moradia, como taxas condominiais, gás encanado e transporte. Embora o custo do financiamento para a faixa 1 seja limitado a R\$270,00, as contas de água, eletricidade, gás, transporte, condomínio e entre outros gastos podem acarretar desequilíbrios no orçamento das famílias contempladas.

De fato, o Ministério da Economia apurou haver relatos de desproporção entre as parcelas do programa e as taxas condominiais, que podem chegar ao dobro do valor da parcela nas prestações da modalidade FAR. O Ministério da Economia ressalta que muitas vezes é a primeira vez que estas famílias se deparam com tais custos e passam a custear mais com a habitação do que antes.⁸⁵ Isso se reflete nas taxas de inadimplência constatadas na faixa 1 pelo MDR na tabela 6.

Tabela 6 - Dados Inadimplência - Faixa 1		
Ano	Nº inadimplentes (acima de 90 dias)	% Inadimplência
2014	129.001	25,5%
2015	167.360	28,1%
2016	241.421	31,0%
2017	315.278	36,4%
2018	411.773	36,9%
2019	470.802	40,6%
2020	535.880	44,4%
2021	587.357	50,0%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional. Elaboração MDR.

Observa-se na tabela 6 que as taxas de inadimplência dos contratos da faixa 1 são elevadas, o que significa que as famílias da faixa 1 estão com dificuldades de arcar com o custo de vida nas habitações do programa, apesar da subvenção no valor do imóvel. Para as demais faixas, o MDR não dispõe dos dados de

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Relatório de Avaliação. Dezembro, 2020. p.47-51

inadimplência e a Caixa Econômica Federal não disponibiliza dados, pois são contratos com financiamento privado do FGTS, portanto, são protegidos por sigilo bancário e se submetem aos ditames da Lei Complementar nº 105/2001.

A inadimplência da faixa 1 cresce desde do início da série histórica em 2014, sugerindo problemas sistemáticos no desenho institucional do programa em manter a acessibilidade da moradia. O PMCMV conta com o seguro do FGhab para os contemplados que comprovarem desemprego ou perda de renda. O seguro pode ser acionado por 3 meses e prorrogado por mais 3 meses, podendo ser acionado por diversas vezes no máximo de 36 meses durante toda a vigência do contrato. O FGhab, no entanto, não realiza o pagamento das parcelas, mas incorpora ao saldo devedor e as parcelas atrasadas são incorporadas ao final do financiamento.

Como o financiamento da propriedade requer um compromisso financeiro por anos, os custos das parcelas, ainda que decrescentes, não são flexíveis à necessidade de ajuste financeiro familiar decorrente do aumento dos custos de vida ou da diminuição da renda familiar, proveniente de hipóteses não previstas no FGhab. Com isso, essas famílias ficam suscetíveis à insegurança habitacional decorrente de problemas macroeconômicos como a crise de Covid-19, quando a inadimplência atingiu o recorde de metade dos contratos.

Os dados do MDR são alarmantes, pois os contemplados da faixa 1, assim como as demais faixas, estão sujeitos à execução e retomada do imóvel nos ditames da Lei 9.514/97. E com a retomada dos imóveis, os beneficiários perdem todo o valor investido na aquisição da propriedade e é provável o retorno destes ao deficit habitacional. Isso significa, que o modelo de alienação fiduciária do PMCMV para a aquisição do título de propriedade não garante a segurança da posse a quase 50% das famílias beneficiadas na faixa 1.

5. Conclusão

O reconhecimento da necessidade de participação ativa do Estado na política habitacional no Brasil iniciou-se em 1946 com a criação da Fundação da Casa Popular para a construção de moradias. Em 1964, a criação do BNH pelo governo militar modificou o comportamento do mercado de imóveis no Brasil. A nova possibilidade de financiamento proporcionado às famílias pelo BNH fortaleceu na política habitacional do país a cultura de associação da moradia à propriedade da moradia.

Embora o sistema de mutuários do BNH e sua extinção em 1986 já demonstravam os riscos deste sistema para fruição do direito à moradia e os empecilhos enfrentados pelas famílias de baixa renda de acesso ao crédito para a aquisição da propriedade. Permanece, ainda, atualmente nas políticas habitacionais a perspectiva de que a aquisição da propriedade é necessária para a fruição plena do direito à moradia.

O gozo do direito à moradia é independente do direito à propriedade. O direito à propriedade é um direito complexo e autônomo que concede ao titular os poderes de domínio sobre a coisa. Ao proprietário cabe o direito real de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade imobiliária. Embora os poderes da propriedade são instrumentos que garantem a segurança da posse para o proprietário investir em sua moradia sem o risco de despejo ou de desapropriação injustificada. A propriedade não é único instituto jurídico capaz de propiciar a fruição do direito à moradia e nem garante o seu gozo.

Ainda, a política habitacional, promovida pelo Estado, via a aquisição da propriedade pode constituir elemento impeditivo de fruição do direito à moradia, uma vez que, é transferido ao morador todo o custo de aquisição e financiamento do imóvel. Para aqueles que conseguem o acesso ao crédito permanece a ameaça constante do risco de inadimplência à dívida. Para parcela significativa da população, que nem acesso ao crédito consegue, resta a aquisição de propriedades em áreas distantes e com aparato e infraestrutura urbana precária, pois os custos da incorporação imobiliária perto dos centros urbanos são incompatíveis com o orçamento familiar.

Para a fruição do direito à moradia, o direito à posse do imóvel possui um papel mais fundamental do que o direito à propriedade. A segurança da posse sobre o imóvel certifica que o morador não será despejado sem um devido processo legal e que ele poderá executar suas atividades do dia a dia sem a constante preocupação quanto à existência de um lugar para morar no dia seguinte. Deste modo, não é imprescindível à moradia todos poderes domínio sobre a propriedade, bastando a garantia do poder de uso da moradia de modo seguro e pacífico.

A segurança da posse é um dos elementos constantes no PIDESC para uma moradia digna. O PIDESC visa estabelecer diretrizes qualitativas para os Estados signatários atuarem na efetivação do direito à moradia. No Brasil, o direito à moradia é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal, que estabelece obrigações ao Estado para a criação de planos de melhoria das condições de habitação, exigindo do Estado a manutenção do mínimo existencial do direito à moradia para todos os indivíduos.

Diante da obrigação constitucional, em 2009 o Governo Federal criou o programa *Minha Casa, Minha Vida*, com os objetivos de fortalecer o sistema produtivo e de combater o deficit habitacional para famílias de renda baixa e média. O PMCMV repete a tradição de conexão entre direito à moradia e direito à propriedade. Para atingir a acessibilidade do programa a estas famílias, estabeleceu-se um sistema de subvenções e subsídios conforme faixa de renda para aquisição da propriedade da moradia.

O modelo institucional adotado de concorrência de técnica e preços para contratação de empreiteiras significou na concorrência pelo menor custo de construção e menor custo do terreno, em contrapartida, da proliferação de unidades e bairros habitacionais padronizados nas periferias das cidades, às vezes sem ou pouco serviços públicos e infraestrutura urbana disponíveis. Do ponto de vista qualitativo, o PMCMV tem sofrido dificuldades para concretizar algumas das diretrizes do PIDESC para uma moradia digna.

A distância de muitos empreendimentos do PMCMV aliados à lentidão dos entes municipais responsáveis têm tido efeitos negativos na execução de serviços básicos como a educação, saúde e lazer. Além disso, a falta de fiscalização ou interesse do Governo Federal em verificar a qualidade da execução dos projetos

permite a entrega de unidades habitacionais defeituosas e sem existência dos aparatos urbanos necessários nas proximidades. Assim, requerem-se critérios mais rígidos quanto à localização e aos aparatos urbanos disponíveis antes de premiar um projeto. Além da necessidade de estabelecimento de prazos e da previsão de receitas para a criação de equipamentos e serviços públicos pelos entes federativos.

A acessibilidade financeira da moradia no PMCMV também tem sido um empecilho para a fruição do direito à moradia, em especial para a faixa 1, que sofre com altos níveis de inadimplência e com potenciais riscos de retomada do imóvel e de retorno ao deficit. Desse modo, estudos sobre o custo de vida futuro, antes da venda do imóvel, deveriam ser disponibilizados para os beneficiários para o aferimento pessoal da condição de se manter no programa. Os limites da capacidade financeira do público alvo devem ser considerados tanto para o financiamento, quanto para o custo de vida futuro no momento de premiação dos projetos às empreiteiras.

Do ponto de vista quantitativo, dados da Fundação João Pinheiros sugerem que, apesar da construção de mais de 5 milhões de unidades habitacionais, o PMCMV não conseguiu reduzir o deficit habitacional no país. A convocação de indivíduos nas faixas de renda, mas fora do deficit habitacional, pode ter contribuído para a não redução do deficit. Além disso, há discrepância entre a quantidade de unidades entregues entre as faixas de renda. As faixas 1 e 1,5, que representa 75%⁸⁶ do deficit habitacional, recebeu apenas 34,43% das unidades.

Assim, há a necessidade de estabelecimento de critérios qualitativos além da renda para a convocação dos beneficiários, como a localização e a estrutura da casa que a pessoa vive antes de ingressar no programa. E também é imprescindível uma melhor distribuição dos recursos entre as faixas de rendas conforme a composição de cada renda no deficit habitacional.

Contudo, é necessário compreender o direito à moradia como autônomo ao direito à propriedade, de modo que, o direito à segurança à posse seja garantido nos diversos institutos jurídicos utilizados na efetivação da moradia. Dissociar o direito à moradia do direito à propriedade permite ampliar a possibilidade de políticas habitacionais no país para além da aquisição do título de propriedade. A redução

⁸⁶ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do Deficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. passim

dos custos da incorporação imobiliária é desejável e encorajada, mas enquanto não acessível a todas às faixas de rendas, é imprescindível políticas habitacionais focalizadas em outras formas de aquisição do direito à moradia.

Referências

ARAÚJO, Francisco Carlos da Silva. **Seguridade social**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1272, 25 dez. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9311>. Acesso em: 10 jan. 2023.

Asamblea General de las Naciones Unidas. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto**, Raquel Rolnik. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Versión en español. 24 de diciembre de 2012.

AZEVEDO, S., ANDRADE, L.A.G., **Habitação e populismo**: a Fundação da Casa Popular. In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 1-20. ISBN: 978-85-7982-055-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org> .

BEVILÁQUA, Clóvis, **Direito das Coisas**. 4 eds. vol. I. 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496210/000667968_V1.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de janeiro.2020.

BONDUKI, Nabil Georges . **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, vol.XXIX (127), USP, 1994. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/470900/mod_resource/content/1/Origens%20da%20habita%C3%A7%C3%A3o%20social%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.acesso em: 13/01/22023..

BRASIL. **Lei Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.. Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/9/1964, Página 8089.

Brasil. **Lei Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.D.O.U de 21/11/1997, pág. nº 27182

BRASIL. **Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.Diário Oficial da União, 11/07/2001. Pág. nº 1

BRASIL. **Lei Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. D.O.U de 11/01/2002, pág. nº 1

BRASIL. **Lei Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, 17/06/2005. Pág. nº 1

BRASIL. **LEI Nº 11.481 DE 31 DE MAIO DE 2007.** Dá Nova Redação A Dispositivos Das Leis N°s 9.636, De 15 De Maio De 1998, 8.666, De 21 De Junho De 1993, 11.124, De 16 De Junho De 2005, 10.406, De 10 De Janeiro De 2002 - Código Civil, 9.514, De 20 De Novembro De 1997, E 6.015, De 31 De Dezembro De 1973, E Dos Decretos-leis N°s 9.760, De 5 De Setembro De 1946, 271, De 28 De Fevereiro De 1967, 1.876, De 15 De Julho De 1981, E 2.398, De 21 De Dezembro De 1987; Prevê Medidas Voltadas À Regularização Fundiária De Interesse Social Em Imóveis Da União; E Dá Outras Providências.D.O.U de 31/05/2007, pág. nº 1

BRASIL. **Lei Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/7/2009, Página 2.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial no 331/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades.** Medida Provisória nº489. Brasília, 25 de março de 2009.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Programa Minha Casa, Minha Vida.** Relatório de Avaliação. Ciclo 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº66.** Programa Minha Casa, Minha Vida - FGTS. Brasília, abril, 2017.

BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. **Requisição à Caixa Econômica Federal (2023).** Disponível em: < <http://www.acaoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. **Requisição ao Ministério do Desenvolvimento Regional (2023).** Disponível em: < <http://www.acaoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema de Gerenciamento da Habitação.** Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/> Acesso em: 25/01/2023

BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 484, de 28 de Setembro de 2009.** Define as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para

municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Publicada no D.O.U. de 29 de setembro de 2009.

BRASIL. **Portaria MCID nº 93 de 24/02/2010**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Publicada no DOU em 25 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ações do governo para reduzir os efeitos da crise**. Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2010.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **TC 024.796/2014-0**. Sumário: Representação. Criação de apartado em cumprimento ao Acórdão 2255/2014-TCU-Plenário. Programa Minha Casa, Minha Vida. Municípios com população limitada a 50 mil habitantes. Audiência. Razões de justificativa. Acatamento das razões relativas ao subitem 9.4.1.3 e acatamento parcial das razões relativas ao Subitem 9.4.1.1. rejeição das razões referentes ao Subitem 9.4.1.2. Multa. Comunicações. Apensamento. Grupo I – Classe VII.

CARMO, E. C. **A Política Habitacional no Brasil pós-Plano Real (1995-2002):** diretrizes, princípios, produção e financiamento – uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

CALIXTO, J.S.; DIAS, M. T. **A Efetividade do Direito à Moradia Adequada a partir da Segurança na Posse no Direito internacional e no Direito Brasileiro**. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, e-ISSN: 2525-989X, v. 1 n. 2 p. 293-312. Minas Gerais, jul/dez. 2015.

Comparato, F. K. (1997). **Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade**. Revista CEJ, 1(3), 92-99. Recuperado de [//revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123](http://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123)

CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos = American Convention on Human Rights. 18 de julho de 1969.

CUBERO, Marília Ceci; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. **O FGTS e o Financiamento Habitacional e de Infraestrutura Urbana: avanços e recuos (2003-2018)**. Texto para Discussão ISSN 0103-9466. Unicamp. IE, Campinas, n. 376, abr. 2020.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena = Vienna Declaration and Programme of Action. 14-25 de junho de 1993.

DECLARAÇÃO Universal de Direitos Humanas = Universal Human Rights Declaration. 10 de dezembro de 1948.

DIAS, Daniella M. dos S.; SANTOS, Juliana Coelho. **Um Estudo Acerca do Aluguel Social como Instrumento de Acesso ao Direito de Moradia Digna diante do Deficit de Habitação no Brasil**. Revista de Direito da Cidade, vol. 13, nº 3. ISSN 2317-7721. 2021 p. 1631-1659.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Lumen Juris, 3.ed. Rio de Janeiro, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações - **Deficit Habitacional no Brasil 2008**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação. Belo Horizonte, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Deficit Habitacional no Brasil 2009**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012. BELO HORIZONTE, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Deficit Habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações **Deficit Habitacional no Brasil 2011-2012**, Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit Habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do Deficit Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil – 2016-2019**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil, Volume 5: direitos reais** Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho. Saraiva Educação, São Paulo 2019.

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

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, Volume 5: direito das coisas**, Carlos Roberto Gonçalves, 12. ed., Saraiva, São Paulo, 2017.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Morar Longe: o Programa Minha, Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. CEPESP/FGV; Instituto Escolhas. Janeiro de 2019.

LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. **Uma Revisão Histórica da Política Habitacional Brasileira e seus Efeitos Socioambientais na MetrÓpole Paulista**. SIPPEDES. Franca, set. 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica. Editora Vozes, 1987, Petrópolis, RJ.

NUNES, Flávio Martins Alves Júnior. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação, 3. ed. São Paulo, 2019.

MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. **Direito à Moradia: Entre A Efetivação Autônoma E A Sujeição Ao Direito De Propriedade**. Rev. direitos fundam. democ., v. 23, n. 2, p. 75-103, mai./ago. 2018.

MASSAUÍ, Guilherme Camargo; CRUZ, Fábio Souza. **A Conquista do Direito Fundamental à Moradia**. Revista DIREITO E JUSTIÇA – Reflexões Sociojurídicas, Ano XVII, Nº 28 , maio, 2017. P. 133-144.

MASTRODI, Josué; ALVES, Ederson dos Santos. **A Segurança Jurídica Da Posse Como Pressuposto Do Direito Fundamental À Moradia**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 1. ISSN 2317-7721 pp. 27-49

PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos = International Covenant on Civil and Political Rights. 23 de Março de 1966.

PIRES, Selma Sousa. **A Crise Financeira Internacional de 2008 e Seus Desdobramentos Sobre a Economia Brasileira**. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão, agosto de 2013.

OLIVEIRA, VF. **Os Sentidos da Casa Própria: condomínios horizontais populares fechados e novas práticas espaciais em Presidente Prudente e São Carlos**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, pp. 131-167. ISBN 978-85-7983-709-8. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/6sfk9/pdf/oliveira-9788579837098-04.pdf> acesso em 25/1/2023.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à Moradia no Brasil**. Fórum Nacional da Reforma Urbana. 2004.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil:1964/1998**. Texto para Discussão. ISSN 1415-4765. IPEA, Brasília, julho, 1999.

SPINK, M. J. P.; MARTINS, M. H. M.; SILVA, S. L. A.; SILVA, S. B.. **O Direito à Moradia: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade**. Psicologia: Ciência e Profissão, 40, 1-14. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>. acesso em: 13/01/2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, André Ramos Tavares, 18. ed., Saraiva Educação, São Paulo, 2020.

TEPEDINO, G.; FILHO, C.R.M.; RENTERIA, P. **Fundamentos do Direito Civil: direitos reais**. 2. ed., Forense, Rio de Janeiro., 2021.

ONU-HABITAT. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana**, 2012

ZAPELINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. **Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967–2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado**. ISSN: 2317-2428, RIGS, V.6 N.3. set/dez, 2017.