



# REVISTA INCLUSIONES

NUEVA MIRADA SIGLO XXI

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 8 . Número Especial

Enero / Marzo

2021

ISSN 0719-4706

**CUERPO DIRECTIVO**

**Director**

**Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda**  
Universidad Católica de Temuco, Chile

**Editor**

**Alex Véliz Burgos**  
Obu-Chile, Chile

**Editor Científico**

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**  
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

**Editor Europa del Este**

**Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev**  
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

**Cuerpo Asistente**

**Traductora: Inglés**

**Lic. Pauline Corthorn Escudero**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**Portada**

**Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos**  
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

**COMITÉ EDITORIAL**

**Dra. Carolina Aroca Toloza**  
Universidad de Chile, Chile

**Dr. Jaime Bassa Mercado**  
Universidad de Valparaíso, Chile

**Dra. Heloísa Bellotto**  
Universidad de Sao Paulo, Brasil

**Dra. Nidia Burgos**  
Universidad Nacional del Sur, Argentina

**Mg. María Eugenia Campos**  
Universidad Nacional Autónoma de México, México

**Dr. Francisco José Francisco Carrera**  
Universidad de Valladolid, España

**Mg. Keri González**  
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

**Dr. Pablo Guadarrama González**  
Universidad Central de Las Villas, Cuba

**Mg. Amelia Herrera Lavanchy**  
Universidad de La Serena, Chile

**Mg. Cecilia Jofré Muñoz**  
Universidad San Sebastián, Chile

**Mg. Mario Lagomarsino Montoya**  
Universidad Adventista de Chile, Chile

**Dr. Claudio Llanos Reyes**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Dr. Werner Mackenbach**  
Universidad de Potsdam, Alemania  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

**Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín**  
Universidad de Santander, Colombia

**Ph. D. Natalia Milanesio**  
Universidad de Houston, Estados Unidos

**Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer**  
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

**Ph. D. Maritza Montero**  
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

**Dra. Eleonora Pencheva**  
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

**Dra. Rosa María Regueiro Ferreira**  
Universidad de La Coruña, España

**Mg. David Ruete Zúñiga**  
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

**Dr. Andrés Saavedra Barahona**  
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

**Dr. Efraín Sánchez Cabra**  
Academia Colombiana de Historia, Colombia

**Dra. Mirka Seitz**  
Universidad del Salvador, Argentina

**Ph. D. Stefan Todorov Kapralov**  
South West University, Bulgaria

**COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL**

**Comité Científico Internacional de Honor**

**Dr. Adolfo A. Abadía**

*Universidad ICESI, Colombia*

**Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Martino Contu**

*Universidad de Sassari, Italia*

**Dr. Luiz Alberto David Araujo**

*Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil*

**Dra. Patricia Brogna**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Horacio Capel Sáez**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Javier Carreón Guillén**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Lancelot Cowie**

*Universidad West Indies, Trinidad y Tobago*

**Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar**

*Universidad de Los Andes, Chile*

**Dr. Rodolfo Cruz Vadillo**

*Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México*

**Dr. Adolfo Omar Cueto**

*Universidad Nacional de Cuyo, Argentina*

**Dr. Miguel Ángel de Marco**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Emma de Ramón Acevedo**

*Universidad de Chile, Chile*

**Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía**

*Universidad Autónoma de Madrid, España*

**Dr. Antonio Hermosa Andújar**

*Universidad de Sevilla, España*

**Dra. Patricia Galeana**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dra. Manuela Garau**

*Centro Studi Sea, Italia*

**Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg**

*Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia*

*Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos*

**Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez**

*Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia*

**José Manuel González Freire**

*Universidad de Colima, México*

**Dra. Antonia Heredia Herrera**

*Universidad Internacional de Andalucía, España*

**Dr. Eduardo Gomes Onofre**

*Universidade Estadual da Paraíba, Brasil*

**Dr. Miguel León-Portilla**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Miguel Ángel Mateo Saura**

*Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España*

**Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros**

*Diálogos em MERCOSUR, Brasil*

**+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández**

*Universidad del Zulia, Venezuela*

**Dr. Oscar Ortega Arango**

*Universidad Autónoma de Yucatán, México*

**Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut**

*Universidad Santiago de Compostela, España*

**Dr. José Sergio Puig Espinosa**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dra. Francesca Randazzo**

*Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras*

**Dra. Yolando Ricardo**

*Universidad de La Habana, Cuba*

**Dr. Manuel Alves da Rocha**

*Universidade Católica de Angola Angola*

**Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza**

*Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica*

**Dr. Miguel Rojas Mix**

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades  
Estatales América Latina y el Caribe*

**Dr. Luis Alberto Romero**

*CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig**

*Dilemas Contemporáneos, México*

**Dr. Adalberto Santana Hernández**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Dr. Juan Antonio Seda**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva**

*Universidad de Sao Paulo, Brasil*

**Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso**

*Universidad de Salamanca, España*

**Dr. Josep Vives Rego**

*Universidad de Barcelona, España*

**Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo**

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

**Comité Científico Internacional**

**Mg. Paola Aceituno**

*Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile*

**Ph. D. María José Aguilar Idañez**

*Universidad Castilla-La Mancha, España*

**Dra. Elían Araujo**

*Universidad de Mackenzie, Brasil*

**Mg. Romyana Atanasova Popova**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Dra. Ana Bénard da Costa**

*Instituto Universitario de Lisboa, Portugal*

*Centro de Estudios Africanos, Portugal*

**Dra. Alina Bestard Revilla**

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,  
Cuba*

**Dra. Noemí Brenta**

*Universidad de Buenos Aires, Argentina*

**Ph. D. Juan R. Coca**

*Universidad de Valladolid, España*

**Dr. Antonio Colomer Vialdel**

*Universidad Politécnica de Valencia, España*

**Dr. Christian Daniel Cwik**

*Universidad de Colonia, Alemania*

**Dr. Eric de Léséulec**

*INS HEA, Francia*

**Dr. Andrés Di Masso Tarditti**

*Universidad de Barcelona, España*

**Ph. D. Mauricio Dimant**

*Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel*

**Dr. Jorge Enrique Elías Caro**

*Universidad de Magdalena, Colombia*

**Dra. Claudia Lorena Fonseca**

*Universidad Federal de Pelotas, Brasil*

**Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo**

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú*

**Dra. Carmen González y González de Mesa**

*Universidad de Oviedo, España*

**Ph. D. Valentin Kitanov**

*Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria*

**Mg. Luis Oporto Ordóñez**

*Universidad Mayor San Andrés, Bolivia*

**Dr. Patricio Quiroga**

*Universidad de Valparaíso, Chile*

**Dr. Gino Ríos Patio**

*Universidad de San Martín de Porres, Perú*

**Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. Vivian Romeu**

*Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México*

**Dra. María Laura Salinas**

*Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

**REVISTA**  
**INCLUSIONES** M.R.  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**Dr. Stefano Santasilia**

*Universidad della Calabria, Italia*

**Mg. Silvia Laura Vargas López**

*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México*

**Dra. Jaqueline Vassallo**

*Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*

**CUADERNOS DE SOFÍA**  
**EDITORIAL**

**Dr. Evandro Viera Ouriques**

*Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil*

**Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez**

*Universidad de Jaén, España*

**Dra. Maja Zawierzeniec**

*Universidad Wszechnica Polska, Polonia*

## Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción

BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



**DIREITO À HABITAÇÃO: SOLUÇÕES POSSÍVEIS E IGNORADAS<sup>1</sup>**

**RIGHT TO HOUSING: POSSIBLE AND IGNORED SOLUTIONS**

**Dr. Leandro Reinaldo da Cunha**

Universidade Federal da Bahia, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2062-2184>

leandro.reinaldo@ufba.br

**Fecha de Recepción:** 04 de abril de 2020 – **Fecha Revisión:** 19 de abril de 2020

**Fecha de Aceptación:** 03 de julio de 2020 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2021

**Resumo**

O direito à habitação, foco principal do presente texto, é um direito fundamental, consignado no corpo da Constituição Federal, de suma relevância para a consecução da dignidade da pessoa humana mas que, infelizmente, não é tratado com a devida atenção pelo Poder Público, dando azo a uma das mais graves mazelas da sociedade brasileira, que se espalha também por outras localidades, que é o déficit habitacional. Uma análise mais acurada do ordenamento jurídico permite afirmar que existem alternativas para tentar equacionar, ou ao menos mitigar, tal déficit, ante a utilização de institutos já existentes (incorporação de bens vagos decorrentes de abandono e herança vacante) ou pelo estabelecimento de programas novos que possam trazer uma nova luz ao tema (como a locação social e a locação compulsória). O primordial é que o Estado exerça suas atribuições de forma adequada e busque garantir a todos uma moradia digna.

**Palavras-Chave**

Direito à habitação – Moradia digna – Direitos humanos

**Abstract**

The right to housing, main goal of this paper, is a fundamental right, inserted inside Federal Constitution, of utmost importance to the attainment of the human dignity, but, unfortunately, it is not treated with the due importance by State, giving rise to one of the most serious problems of Brazilian society, which also spreads to other locations, which is the housing deficit. A closer analysis of the legal system allows us to affirm that there are alternatives to try to eliminate, or at least mitigate, this deficit, using some existing institutes (incorporation of vacant assets arising from abandonment and vacant inheritance) or by the establishment of new programs that may shed new light on the theme (such as social rental and compulsory rental). Primordial is that the State exercises its duties properly and seeks to guarantee everyone a decent housing.

**Keywords**

Right to housing- Decent housing – Human rights

---

<sup>1</sup> O presente artigo é um desdobramento e aprofundamento de outro publicado pelo autor denominado “Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade de abandono presumido e pela locação compulsória”, publicado no vol. 84 da Revista de Direito Privado (dez.17) da Editora Revista dos Tribunais.



**Para Citar este Artigo:**

Cunha, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones Vol: 8 num Especial (2021): 275-293.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported  
(CC BY-NC 3.0)  
Licencia Internacional



## Introdução

A evolução do ser humano passou por várias fases desde que o *homo sapiens* se estabeleceu na Terra, sendo que com a revolução agrícola a necessidade de se locomover constantemente em busca de alimentos deixou de ser uma necessidade, permitindo que as pessoas passassem a se estabelecer em um determinado espaço de terra no qual passaria a produzir seus alimentos e garantir a sua subsistência, fazendo surgir, efetivamente, a discussão acerca do direito de propriedade sobre o solo.

Desde então a propriedade sobre os bens imóveis passou a ser um elemento relevante na vida de cada indivíduo, sendo que na atual sociedade pode ser considerada um dos grandes objetivos de vida dos indivíduos, ainda que venha crescendo o montante de pessoas que buscam uma habitação e não a propriedade sobre tal lugar.

A essência do capitalismo está na aquisição de patrimônio, e, muitas vezes, tal conduta pode dar ensejo a uma ociosidade de parte dos bens adquiridos, fato recorrente quanto aos móveis mas que também pode se fazer presente em imóveis, vez que é bastante comum a existência de direito de propriedade bens nos quais o sujeito não reside.

A busca por um local para morar é uma luta que pode se mostrar mais ou menos árdua, dependendo das condições econômicas do indivíduo, mas que encontra parâmetros também em outros quesitos, como o local em que se deseja estabelecer suas raízes, sendo o fenômeno da urbanização deveras relevante nesse caso.

O pensamento original de fixar-se em um lugar que pudesse prover seu sustento acabou perdendo força no instante em que o indivíduo passou a não mais depender apenas do que ele produzia para sobreviver, fazendo-o buscar, a partir da Revolução Industrial, lugares em que pudesse encontrar trabalho e assim conseguir prover, economicamente, sua existência.

Esse deslocamento populacional para as áreas urbanas, agregado ao crescimento desse mesmo contingente de pessoas, gera, como consequência, a necessidade de haver moradia para essa população nos centros com maior densidade demográfica, cabendo ao Poder Público prover os meios a fim de viabilizar de forma ampla o acesso à moradia de todos. Evidencia-se, portanto, que não se trata apenas de uma questão de quantidade de moradas existentes em cada país, mas também no local em que estão localizados.

Diante desse panorama é evidente a necessidade de políticas públicas que visem efetivar o acesso ao direito fundamental da habitação a todos, considerando para tanto a adequada utilização do solo, atendendo aos parâmetros fundantes de um Estado Democrático de Direito.

Evidente que para atingir o fim colimado é inegável que competirá ao Poder Público valer-se dos meios jurídicos estabelecidos no ordenamento, da adequada aplicação dos princípios firmados nas legislações vigentes e atuar firmemente visando propiciar a todos o real acesso ao direito à moradia.

## O direito à moradia como um direito fundamental

Essencial em uma sociedade como a que vivemos que a pessoa reúna condições mínimas de ter uma existência lastreada em parâmetros mínimos de dignidade, sendo a

dignidade da pessoa humana, elemento fundante do estado democrático de direito brasileiro, um dos alicerces essenciais para a consolidação da cidadania, sendo certo que o acesso a uma moradia em condições minimamente salubres se faz preponderante.

O direito à moradia ou à habitação se revela como a prerrogativa garantida a todo e qualquer cidadão de ter uma residência digna, um local onde possa estabelecer seu lar e ter condições mínimas de desenvolver a sua vida em família e ter seu descanso.

A Organização das Nações Unidas (ONU) considera o direito a uma moradia adequada um direito humano universal, nos termos do art. 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>2</sup> e que precisa estar no centro das políticas urbanas, havendo de ser uma “das prioridades da Nova Agenda Urbana”. Contudo, nos últimos vinte anos, em que pese a crescente busca das pessoas por uma habitação tal necessidade não se mostrou como uma política priorizada “nas agendas de desenvolvimento nacional e internacional”, conforme declarou Ban Ki-moon, em Quito, no Dia Mundial do Habitat de 2016. O fato é que, atualmente, uma moradia adequada é “amplamente inacessível para uma parte relevante da população mundial”<sup>3</sup>.

É recorrente que as nações estabeleçam requisitos mínimos para a manutenção de uma vida digna. No Brasil, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, manifestamente calcada na proteção da pessoa e aos direitos humanos, tem no art. 6º<sup>4</sup> o direito à moradia, inserido no rol dos direitos sociais, os quais devem ser garantidos a todos os indivíduos.

Ainda a título de exemplificação, em território português o direito à habitação está expressamente consignado no art. 65.º da Constituição da República Portuguesa, o qual estabelece os parâmetros elementares referentes a tal direito, preconizando a necessidade de que tal habitação apresente dimensões adequadas, condições básicas de higiene e conforto, preservando a intimidade pessoal e a privacidade daquela família<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos Artigo 25.º

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.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, gozam da mesma proteção social. (grifos nossos)

<sup>3</sup> ONU, “Moradia adequada deve estar no centro das políticas urbanas, diz ONU no Dia Mundial do Habitat”, Brasília: Nações Unidas Brasil, 03.10.2016 <https://nacoesunidas.org/moradia-adequada-deve-estar-no-centro-das-politicas-urbanas-diz-onu-no-dia-mundial-do-habitat/>

<sup>4</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>5</sup> Constituição da República Portuguesa, Artigo 65.º

Habitação e urbanismo

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;

b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;

A recente portuguesa (Lei 83/2019), de 03 de setembro de 2019 vem a complementar a apreciação do tema, asseverando ter por objetivo estabelecer “as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição”, trazendo expressamente o reconhecimento de tal direito como fundamental no art. 60.<sup>o</sup>, que trata da defesa dos interesses e direitos dos cidadãos<sup>6</sup>.

Mesmo com a previsão expressa do direito à habitação como uma garantia constitucional como ocorre em diversos países é patente que, de forma recorrente, os Estados não se desincumbem de suas funções de maneira adequada, ficando muito aquém do que é o seu dever e relegando um considerável contingente populacional a viver em condições subumanas por não ter efetivo acesso ao direito à habitação previsto na lei.

Tanto quanto se vislumbra na legislação portuguesa direcionada à questão (Lei nº 83/2019) quando trata dos princípios gerais (art. 3º), o ordenamento jurídico brasileiro também preconiza o estabelecimento de políticas públicas com o escopo de garantir o direito à habitação, como se vislumbra na Política Nacional de Habitação aprovada pelo Conselho das Cidades em 2004.

---

c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;

d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.

3. O Estado adotar uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.

4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.

5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

<sup>6</sup> Artigo 60.<sup>o</sup>

Defesa dos interesses e direitos dos cidadãos

1 — A todos é reconhecido o direito à tutela plena e efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos em matéria de habitação.

2 — Os direitos processuais para o efeito incluem, nomeadamente:

a) O direito de ação para defesa de direitos subjetivos e interesses legalmente protegidos, assim como o direito de ação pública e de ação popular para defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no que respeita ao nível da conservação do património habitacional e do habitat;

b) O direito a requerer a cessação imediata de uma situação de violação grosseira do direito à habitação ou da dignidade da pessoa humana em matéria habitacional;

c) O direito de promover a prevenção, a cessação e a reparação de violações de bens e valores habitacionais pela forma mais célere possível;

d) O direito de petição perante os poderes públicos.

3 — Nos termos do Protocolo Adicional à Carta Social Europeia é garantido o direito a reclamações coletivas.

4 — Sempre que o direito à habitação como direito humano fundamental seja posto em causa por ação ou omissão da administração pública, pode ser apresentada queixa junto do Provedor de Justiça. (grifos nossos)

É nuclear o direito à habitação quando se vislumbra os direitos civis fundamentais de toda e qualquer pessoa, sendo certo que isso não significa que seja um dever do Estado atribuir a cada um de seus cidadãos uma propriedade imóvel, da mesma maneira que não basta que exista um lugar físico no qual a pessoa possa residir.

Em linhas extremamente simples, não se pode olvidar que o direito à habitação se faz primordial à garantir ao indivíduo de uma vida digna, inserindo-se no mesmo patamar de importância que outros direitos humanos como o direito à saúde e à vida, vez que se mostram intimamente vinculados.

Evidencia-se, portanto, que compete Estado dar efetividade ao dever que lhe compete de garantir a todos o direito à habitação ou à moradia, cumprindo um dos mais elementares dos direitos que se resguarda a todo e qualquer cidadão.

### **Função social da propriedade**

O direito de propriedade, que há de ser entendido como o maior poder juridicamente respaldado que pode incidir sobre um determinado bem, está previsto no art. 1.228 do Código Civil e encerra em si os direitos de usar, gozar e dispor, além do direito de sequela, apresentando seu exercício restrições de diversas naturezas, razão pela qual se pode afirmar não se tratar de um poder ilimitado.

O elemento mais evidente, e previsto constitucionalmente, a demonstrar a limitação a qual o direito de propriedade está adstrito se faz presente no inciso XXIII do art. 5º, que logo após atestar ser o direito de propriedade um direito fundamental (art. 5º, XXII) pontua que seu exercício, necessariamente, há de estar vinculado à sua função social, como parâmetro validador e mantenedor da concessão do poder dele decorrente, sem que possa a propriedade ser vista ou entendida como um direito em si mesmo<sup>7</sup>.

Ainda assim, a atual sociedade capitalista continua se mostrando amplamente lastreada na força da propriedade e no acúmulo desse poder nas mãos de um certo grupo de indivíduos, dando ensejo a uma perpetuação da marginalização daqueles que não reúnem meios para adquirir um pedaço de terra onde possam morar.

Tal estado de coisas se revela como uma chaga que atinge a sociedade nos mais diversos lugares do planeta, revelando que a proteção do ser humano e da humanidade, conforme preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se efetiva da maneira como era esperado. A mera consignação nos textos de direito internacional ou mesmo na legislação interna de cada país não passa, em muitos casos, de meras orientações ou diretrizes de conduta mas que acabam por não se efetivar de forma plena.

Imprescindível, portanto, que o direito de propriedade seja exercido em conformidade com certos parâmetros, mas sem nunca olvidar que a função da propriedade é servir às necessidades das pessoas que dela precisam para se desenvolverem, sendo o seu acúmulo indiscriminado, sem uma destinação efetiva, uma situação que se mostra refratária aos preceitos elementares da prevalência do indivíduo e de suas necessidades como o escopo nuclear de um Estado Democrático de Direito.

---

<sup>7</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Michelle do Carmo Zeferino, "Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumida e pela locação compulsória", Revista de Direito Privado, Vol: 84 (2017): 81.

Dessa maneira é de se entender que a propriedade precisa ter uma função, cabendo ao proprietário o dever de conferir a seus bens uma destinação que de alguma sorte atenda aos anseios da sociedade como um todo, ainda que seja para o seu benefício próprio, vedando-se, assim, o mero acúmulo inócuo de terras desprovido de benefícios efetivos a quem quer que seja.

De tal sorte, fundado na diretriz de funcionalidade da propriedade, se mostra evidente que o ordenamento jurídico há de fixar consequências severas para a não atenção à essencial concessão de função social à propriedade, preceito este insculpido na Carta Magna brasileira, bem como no § 1º do art. 1228 do Código Civil, que auxilia a explicitar qual a concepção exata do conceito<sup>8</sup>.

Evidente está, portanto, que o ainda que concedido em favor de um particular a propriedade haverá de submeter-se a alguns preceitos que se mostram atinentes aos interesses da coletividade como um todo e que estão acima de interesses individuais e personalíssimos do seu detentor.

### **Soluções possíveis e ignoradas**

Em que pese se garantido a todos o direito de propriedade, nem todos materialmente gozam de tal direito vez que, por critérios econômicos, o efetivo acesso à propriedade não é universal, o que tem o condão de afetar o real exercício de um outro direito, que é o direito à habitação. De suma relevância se consignar que o indivíduo não precisa ser o detentor do direito de propriedade de um bem imóvel para que veja efetivado o direito à habitação, vez que a morada não decorre necessariamente de ser titular do direito de propriedade, porém essa é a visão clássica que se mostra consolidada nos meios sociais.

O gozo e exercício do direito à habitação pode, portanto, emanar da condição de proprietário de um imóvel, mas também pode ser originário da permissão ou autorização para que se estabeleça a morada em um imóvel pertencente a terceiro, sem que isso em nada reduza o efetivo acesso ao direito constitucionalmente garantido.

Seja qual for a situação é patente que compete ao Estado viabilizar que todos tenham uma morada adequada conforme preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as legislações de inúmeros países, como decorrência lógica do seu dever de garantir a todos condições mínimas de uma vida digna.

Todavia para atingir o fim colimado é imprescindível que o Poder Público lance mão não apenas dos meios tradicionais e clássicos já conhecidos quanto ao tema (como a desapropriação de terrenos e construção de habitações populares a serem destinadas àqueles que não reúnem condições de conseguir uma morada por meios próprios). Descolar-se das ideias de séculos anteriores e entender a propriedade como direito inserido na sociedade atual é premissa elementar para que se consiga ao menos minorar o enorme déficit habitacional que atinge um considerável contingente de pessoas.

---

<sup>8</sup> Código Civil, Art. 1.228. [...]

§ 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.

Novos meios para se garantir o acesso a uma moradia digna devem ser uma prioridade para os Estados, compreendendo o problema de forma efetiva e buscando alternativas que considerem questões econômicas e sociais para tais soluções, tendo em mente, conforme sustenta o BID (Banco Internacional de Desenvolvimento), os gastos para a implementação de tais políticas habitacionais, os aspectos fiscais correlatos, a mobilidade urbana e a alocação da população em áreas com condições gerais de recebê-la de maneira adequada<sup>9</sup>.

Entender que acesso a moradia digna não se mistura com a necessidade de se conferir direito de propriedade a quem a busca é o primeiro passo para que se possa pensar em formas de viáveis de solucionar esse problema, garantindo dignidade de quem carece de um lar de forma sólida e definitiva.

Não bastam, portanto, intervenções pontuais do Poder Público visando apenas sanar situações emergenciais em que a pessoa se veja privada de uma moradia em decorrência de uma fatalidade, como se dá nas situações de oferta benefícios sociais em caso de calamidade pública.

Dessa forma é que o presente artigo busca pensar a questão do direito à habitação e viabilizar a sua efetivação, seja mediante a correta interpretação e aplicação de institutos já presentes no ordenamento, bem como da sugestão de alguns ajustes legislativos com o poder de viabilizar o acesso a uma moradia a todos.

### **Arrecadação de bens vagos**

A propriedade sobre os bens, principalmente quando se trata de imóveis, há de ser exercida por alguém, sendo que a legislação brasileira prevê hipóteses em que o patrimônio que não esteja sob o domínio de quem quer que seja retorne para as mãos do Estado, ante a situações em que o bem seja considerado vago.

Tais circunstâncias se mostram de suma importância para o Poder Público vez que por meio delas passará a ser o detentor do direito de propriedade de bens que não estavam sob seu domínio, sem que tenha que efetuar qualquer gasto para tal aquisição, o que se mostra deveras importante sob a perspectiva econômica, já que permite uma melhor e mais adequada alocação do orçamento destinado a questões habitacionais.

Ressalta-se ainda que nessas circunstâncias se está diante de uma situação em que os bens já pertencem efetivamente ao Estado ante a verificação dos requisitos legais, cabendo apenas a ele que se ative para que tal seja reconhecido judicialmente e se permita a formalização de que se trata de bem que pertence ao Estado.

Todavia se constata na prática que o Estado pouco se utiliza dessas ferramentas, seja por falta de condições de pessoal para dar encaminhamento aos procedimentos necessários ou por não vislumbrar a magnitude e relevância de tais instrumentos. Cabe ao presente trabalho trazer a lume algumas dessas situações.

---

<sup>9</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento, “Aluguel social poderia ajudar a reduzir o déficit habitacional no Brasil”, Washington DC: IBD, 27.05.2014 <http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2014-05-27/deficit-habitacional-no-brasil-e-aluguel-social,10825.html> (25.10.19)

## Perda da propriedade imóvel por abandono

A questão da perda da propriedade imóvel em decorrência do abandono é tema que já pesquisamos de algum tempo em busca da plena compreensão do instituto e de sua efetivação em território brasileiro, acerca do qual já tivemos a oportunidade de escrever e expor em outros escritos e em eventos científicos, como no XIX Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito)<sup>10</sup>, com o artigo “A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista” publicado nos Anais do evento.

No momento traremos as reflexões ali apresentadas sob uma perspectiva mais aprofundada e atual, ressaltando que ainda hoje, mesmo com o decurso do tempo, o instituto continua sendo subutilizado, e as consequências de tal inoperatividade sendo majoradas.

Em território brasileiro, exatamente em decorrência do fato de que o direito de propriedade apenas se mostrará garantido plenamente quando acompanhado de uma função social, nos termos do art. 5º, XXII e XXIII da Constituição Federal, a condição de proprietário encerra em si não apenas as benesses decorrentes do direito em si, mas também alguns deveres indissociáveis, como obrigações ambulatorias que acompanharão o bem e serão de responsabilidade de quem quer que venha a ser o proprietário do imóvel.

Na legislação brasileira a perda da propriedade é apreciada nos art. 1.275 e 1.276 do Código Civil, sendo este último artigo direcionado especificamente à perda da propriedade de bens imóveis<sup>11</sup> e preconiza que a decorrência do abandono é o encaminhamento do patrimônio para o Município ou ao Distrito Federal caso seja situado em área urbana, e para a União em caso de imóvel rústico. O abandono ali descrito revela-se ante manifestação volitiva incontestada ou ante presunção, nos termos do § 2º do artigo, a qual se verifica, de forma absoluta, ante a inexistência de atos de posse combinada com a falta de satisfação de ônus fiscais.

A previsão legal assevera, portanto, que ante a consumação da condição de abandono o bem será objeto de arrecadação como bem vago, fazendo como que, após três anos venha a ser incorporado ao patrimônio do município de maneira definitiva, sem que haja qualquer direito a indenização ao proprietário originário.

Em que pese a existência do abandono formal, revestido de características bastante específicas e que carece de manifestação volitiva incontestada (similar à figura da renúncia<sup>12</sup>), o tema apropria-se de contornos mais delicados quanto da da apreciação do abandono em sua modalidade presumida, conforme disposto no § 2º do art. 1.276 do Código Civil

<sup>10</sup> Realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010

<sup>11</sup> Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

<sup>12</sup> STJ, REsp 1176013/SP, DJe 01/07/2010, Relator Ministro Massami Uyeda



brasileiro. A presunção do abandono requer a cumulação de dois requisitos simultâneos, quais sejam, a inexistência de exercício por parte do proprietário ou terceiros de atos de posse e inadimplementos dos ônus fiscais.

A inexistência dos atos de posse prevista no corpo do parágrafo em análise não está vinculada a um lapso temporal específico, sendo certo que a falta da presença do exercício dos direitos de usar, gozar ou dispor por parte do proprietário configura o requisito legal para a perda da propriedade, em que pese ser possível se estabelecer alguma sorte de dissídio face a ausência de um prazo para tanto.

Ato contínuo, para a efetivação do disposto no art. 1.276, §2º do Código Civil, necessário se faz a demonstrar a falta do cumprimento de ônus fiscais, requisito que apesar de demonstrável de forma direta se faz complexo ante à inexistência de elementos claros para a sua configuração (basta o inadimplemento de um dever ou é necessário o inadimplemento reiterado? Se forem reiterados, necessário que sejam descumprimentos de deveres da mesma natureza? Quais seriam os ônus não pagos que ensejariam a aplicação do dispositivo legal?).

Ante a falta de especificação no corpo da lei quanto a questão é válido entender a incidência do previsto no referido parágrafo face o não cumprimento de taxas, impostos ou contribuição de melhoria vinculados ao bem, sejam os impostos prediais (IPTU ou ITR) ou mesmo aqueles que inseridos em contas de consumo, tal qual COFINS e ICMS que incidam na conta de energia elétrica<sup>13</sup>. Pode-se até mesmo sustentar que o não pagamento de um dos ônus fiscais seria suficiente, ainda que tenha realizado o adimplemento de outros, para que fique perfeitamente caracterizada a incidência do disposto no artigo, com a consequente perda da propriedade<sup>14</sup>.

O que é patente é que o direito à propriedade apenas será resguardado, nos termos previstos na Constituição Federal, desde que a função social a ele inerente vier a ser respeitada, sendo certo que a cumulação da falta dos exercício dos atos de posse e o não cumprimento dos ônus fiscais retiram do proprietário o direito de propriedade<sup>15</sup>, o que ensejaria, como consequência, a aquisição da propriedade do bem em favor do Município, Distrito Federal ou União.

A questão do abandono do bem imóvel previsto no art. 1.276 do Código Civil foi objeto de apreciação em diversos momentos nas Jornadas de Direito Civil do Conselho Federal de Justiça, pontuando que, doutrinariamente, o posicionamento que se consolidou

---

<sup>13</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Michelle do Carmo Zeferino, “Direito à moradia... 88.

<sup>14</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Terezinha de Oliveira Domingos, “A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista”, Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI (2010), 2347.

<sup>15</sup> O Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, aduz que a propriedade deve cumprir sua função social, e não basta que o local esteja limpo e capinado, como quer fazer crer a ré. A função social da propriedade exige uso, serventia, do imóvel. Um imóvel sem serventia, imprestável, traz pesado ônus a coletividade, pois nele pode se instalar toda sorte de gente, inclusive malfeitores, sem falar na proliferação de roedores, insetos (como o perigoso *Aedes Aegypti*), a colocar em risco a saúde pública.

Não é possível sustentar a tese de que a inadimplência do IPTU não pode, por si só, gerar a perda da propriedade. O proprietário deve cumprir com todas as obrigações inerentes a escolha de ser possuidor de um imóvel. (TJSP Apelação nº 0023241-77.2006.8.26.0071, 12ª Câmara de Direito Público, Rel. Souza Nery)

foi de que há de se respeitar o devido processo legal, franqueando ao interessado demonstrar a não cessão de posse (Enunciado 242), sem que a interpretação do texto do artigo contrarie a norma-princípio prevista no art. 150, IV da Constituição Federal (Enunciado 243), tendo a procedência do pedido o poder de impedir o sucesso de eventual ação petitória (Enunciado 316), com a posse impeditiva da arrecadação se mostrando efetiva e qualificada para sua função social (Enunciado 597)<sup>16</sup>:

Ainda para a efetiva compreensão do que se refere ao abandono presumido é de suma relevância consignar que o texto legal ao tratar da presente hipótese assevera que se trata de presunção absoluta (*iuris et iure*), não cabendo, portanto, ao proprietário que abandonou o bem qualquer outro questionamento que não seja o de que não houve a cessação dos atos de posse ou que os ônus fiscais foram efetivamente adimplidos.

Nesse sentir é preponderante trazer a lume que não se faz necessário aguardar qualquer prazo para a efetivação do direito consignado no § 2º do art. 1.276, diversamente do que consta do caput do artigo, que prevê que o bem após ser declarado vago passará à propriedade do Município, Distrito Federal ou União, depois de três anos<sup>17</sup>. No caso da presunção de abandono é de se pugnar pela “incorporação imediata do bem”<sup>18</sup> ao patrimônio do Poder Público, de forma gratuita, como uma “imposição da diretriz da socialidade, sem que o proprietário possa a isso se opor”<sup>19</sup>.

De se evidenciar, ainda, que a figura do abandono presumido haverá de ser reconhecida por sentença declaratória destinada a verificar a presença dos elementos previstos na lei, com os efeitos da aquisição da propriedade retroagindo ao momento do cumprimento dos requisitos legais, sendo irrelevante após isso o retorno do proprietário ao imóvel ou a quitação dos débitos fiscais ou pagamento dos ônus fiscais atuais<sup>20</sup>.

Assim, ante ao todo aqui apresentado, fica evidente a existência de um direito a favorecer o Poder Público e que pode ter profundo impacto na questão do déficit habitacional que se mostra amplamente ignorado em território brasileiro, havendo poucos julgados que se utilizam do preconizado na lei, e quase nunca como fundamento de pleito

<sup>16</sup> III Jornada de Direito Civil - Enunciado 242

A aplicação do art. 1.276 depende do devido processo legal, em que seja assegurado ao interessado demonstrar a não-cessação da posse.

III Jornada de Direito Civil - Enunciado 243

A presunção de que trata o § 2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do art. 150, inc. IV, da Constituição da República.

IV Jornada de Direito Civil - Enunciado 316

Eventual ação judicial de abandono de imóvel, caso precedente, impede o sucesso de demanda petitória.

VII Jornada de Direito Civil - Enunciado 597

A posse impeditiva da arrecadação, prevista no art. 1.276 do Código Civil, é efetiva e qualificada por sua função social.

<sup>17</sup> Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

<sup>18</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Michelle do Carmo Zeferino, “Direito à moradia... 90.

<sup>19</sup> Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal. Curso de Direito Civil: Reais. 11. ed. rev. ampl. e atual. (São Paulo: Atlas, 2015), 427.

<sup>20</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Terezinha de Oliveira Domingos, “A perda da propriedade imóvel..., 2347-2348.

formulado pelo Município, Distrito Federal ou União, mas apenas como defesa, revelando a clara inoperância do Estado.

A incorporação de tais bens ao patrimônio de Municípios, Distrito Federal ou União poderia viabilizar que viessem a ser utilizados para a promoção de políticas públicas destinadas ao cumprimento do direito à habitação, contudo isso não se dá face a inércia do Estado.

### **Herança vacante**

Ainda no que se refere à questão da arrecadação dos bens vagos o ordenamento jurídico brasileiro prevê a figura herança vacante, hipótese vinculada ao direito das sucessões em que o falecido não deixou testamento (ou este não se pode cumprir) e não possui herdeiros conhecidos ou, ainda, todos os seus herdeiros tenham renunciado à herança que lhes cabia.

Falecendo o indivíduo que não tenha herdeiros notoriamente conhecidos a legislação estabelece que será a herança considerada jacente (art. 1.819 do Código Civil) e serão os bens arrecadados, ficando esses sob a guarda e administração de um curador até que venham a ser entregues a um herdeiro que se habilite ou seja declarada a vacância, passando, então, ao domínio do “Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal” (art. 1.822 do Código Civil), após cinco anos da abertura da sucessão.

A questão da herança jacente e vacante também é objeto de apreciação do Código de Processo Civil, nos arts. 738 e ss., que discorre sobre o processo para a arrecadação dos bens em favor do Estado, trazendo como ponto a se notar a determinação de que caberá ao juiz da Comarca em que tiver domicílio o falecido proceder “imediatamente à arrecadação dos respectivos bens”.

A determinação imposta ao juiz de proceder imediatamente a arrecadação dos bens do falecido aparta-se da previsão do art. 2º do Código de Processo Civil<sup>21</sup> que condiciona o início do processo à demanda da parte, com a jurisdição movimentando-se a partir daí, seguindo o brocardo *nemo iudex sine actore*, quedando-se inerte antes disso (*ne procedat iudex ex officio*), revelando o princípio da inércia da jurisdição<sup>22</sup>, que significa que “só mediante solicitação da parte é que se instaura o processo contencioso, e, ainda, somente através de pedido do interessado é que o juiz poderá agir no campo da jurisdição voluntária”<sup>23</sup>.

Evidencia-se, portanto, que em razão das características inerentes à condição de bem vago dos bens do falecido, o legislador entendeu por bem trazer a exceção à regra de ouro da ativação da atividade jurisdicional apenas mediante provocação do interessado, permitindo que o juiz dê início ao processo de arrecadação *sponte própria*, o que se justifica, em certa medida, pois é requisito essencial para que o patrimônio deixado pelo falecido

<sup>21</sup> Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

<sup>22</sup> José Miguel Garcia Medina, Novo Código de Processo Civil Comentado. 4. ed. rev., atual. e ampl. (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016), 39.

<sup>23</sup> Arruda Alvim, Manual de Direito Processual Civil. 14. ed. rev., atual. e ampl. (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011), 195.

passa ao domínio do Poder Público que o processo tenha se iniciado, vez que a herança apenas virá a ser entendida como vacante um ano após a publicação do 1º edital (art. 1.820 do Código Civil e art. 743 do Código de Processo Civil), o qual só será expedido se o processo tiver se iniciado.

Ante a falta de herdeiros inexistem interessados diretos quanto a abertura do inventário, sendo que o destinatário subsidiário do patrimônio será o Estado que, no mais das vezes, não exerce o seu dever precípua e acaba deixando de dar início ao processo que levará, ao cabo, à incorporação dos bens pertencentes ao falecido ao erário.

Mais uma vez ressalta-se, como se deu no relatado quanto a figura do abandono presumido tratado no item anterior, que com a efetivação do disposto na lei quanto a incorporação dos bens deixados pelo de cujus ao patrimônio do Estado, sem que ele tivesse que realizar qualquer dispêndio para a aquisição desses bens, poderia ser fator relevante para a redução do déficit habitacional com a utilização dos bens imóveis adquiridos para tal fim.

Evidencia-se, assim, que a inércia do Poder Público em realizar aquilo que dele se espera e incorporar ao seu patrimônio bens que a ele pertence (e dar a eles a devida destinação) se mostra profundamente prejudicial à população.

### **Modalidades Especiais de Locação**

Uma outra perspectiva ignorada de forma geral pelo Poder Público para reduzir a terrível déficit habitacional que assola o Brasil e inúmeras outras nações ao redor do mundo está em modalidades de locação especiais que podem ser utilizadas para esse fim.

A situação é tão delicada que alguns países que, visando evitar uma majoração do déficit habitacional, se valem de medidas bastante diferenciadas, como se deu na Alemanha, em que a cidade de Berlim, no mês de julho de 2019, adquiriu um condomínio com 670 apartamentos<sup>24</sup> com o objetivo de impedir que uma empresa o adquirisse e fizesse com que houvesse um aumento no valor dos aluguéis da região, expulsando os moradores de classe média da região, forçando-os a procurar imóveis em regiões mais distantes.

Na mesma Berlim a prefeitura decidiu congelar o valor dos aluguéis por 5 anos, fixando severas multas em caso de descumprimento (até 500 mil euros) a partir do ano de 2.020. Tais medidas tem o objetivo de retomar o mercado de propriedades na cidade que concentra-se na iniciativa privada, sendo ainda de se considerar que a situação na Alemanha apresenta contornos interessantes vez que no país cerca de apenas 50% das pessoas possuem casa própria, o que demonstra o elevado número de pessoas que dependem de contratos de locação para ter onde morar. Como bem ressalta o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2014) quando da aferição das “potencialidades do aluguel social como instrumento para diminuir o déficit de moradias”, as políticas habitacionais na América Latina historicamente priorizam a concessão da propriedade imóvel, sendo que modalidades especiais de locação poderiam se mostrar como instrumentos hábeis no sentido de garantir moradia digna a um considerável contingente de pessoas.

---

<sup>24</sup> The Guardian, “Berlin buys 670 flats on Karl-Marx-Allee from private owner”, Londres: The Guardian, 16.07.2019 <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/16/berlin-buys-670-flats-on-karl-marx-allee-from-private-owner> (18.11.19)

Nas hipóteses que serão desenvolvidas no presente capítulo se vislumbram situações em que o Estado realiza ou intermedia um contrato de locação com aqueles que necessitam de um lugar para morar mas não reúnem condições de realizar tal modalidade contratual seguindo os parâmetros tradicionais

Assim, a seguir o presente trabalho passará a discorrer quanto a locação social e a locação compulsória como medidas viáveis e necessárias para que o Estado possa cumprir com sua obrigação de garantir o acesso à habitação a todos.

## **Da Locação Social**

A primeira modalidade especial de locação a ser considerada é a denominada locação social, hipótese na qual o Estado aluga um imóvel que pertence a ele a alguém que não apresentam meios para assumir um financiamento de longo prazo ou mesmo que mostrem elevado risco de inadimplência.

A presente hipótese viabiliza a ocupação de imóveis pertencentes ao Poder Público, muitas vezes inutilizados, mediante o pagamento de um valor a título de aluguel mais baixo do que o indivíduo encontraria no mercado e sem a necessidade de garantias específicas para a realização do contrato, podendo até mesmo se pensar na hipótese de que os valores arrecadados poderiam ser utilizados para a manutenção daquele mesmo imóvel.

Não se pode olvidar que sob a perspectiva da solução do déficit habitacional da população de baixa renda tal modalidade permitiria uma rotatividade na utilização do imóvel não encontrada nas soluções clássicas de transmissão da propriedade do bem à população sem moradia, vez que no instante em que o indivíduo conseguisse sair da condição de vulnerabilidade que permitiu o seu acesso à locação social tal imóvel seria destinado a outra pessoa que se mostrasse necessitada.

No Brasil são inúmeros os casos de imóveis públicos que ante a falta de cuidado do Poder Público são objeto de invasões realizadas por aqueles que precisam de um lugar para morar e, muitas vezes, em tais locais, as pessoas se organizam para a realização de manutenções necessárias ao bem, sem qualquer intervenção do Estado proprietário do imóvel, ensejando em muitos das hipóteses, situações de fraudes e abusos perpetrado aos moradores por aqueles que organizam a ocupação.

Nesses mesmos casos também se vislumbra a incidência de situações abjetas, como se dá quando tais imóveis invadidos são cenários de tragédias, como no caso do incêndio e posterior desabamento do edifício Wilson Paes de Almeida, prédio ocupado na região central da cidade de São Paulo, ocorrido em maio de 2019, que causou a morte de cerca de 10 pessoas. No imóvel pertencente à União e que fora tombado no ano de 1992 por ser de interesse histórico, arquitetônico e paisagístico, residiam 435 famílias (apenas 291 conseguiram demonstrar que realmente residiam na ocupação).

Projetos fundados na ideia da locação social tem sido testados nas cidades de São Paulo e Porto Alegre. No projeto desenvolvido na cidade de São Paulo o “Programa de Locação Social” busca ofertar “unidades habitacionais a valores acessíveis de aluguel para o atendimento prioritário e da população de baixa renda” e “conta com 903 unidades habitacionais distribuídas entre 6 empreendimentos, todos localizados em áreas próximas

a região central da cidade”<sup>25</sup> nos termos da Instrução Normativa 01/03 da Secretaria da Habitação (SEHAB). No presente projeto há a previsão de que o pagamento do aluguel fique limitado a 15% (quinze por cento) da renda das pessoas ou famílias selecionadas em dependendo do empreendimento em que serão alocados<sup>26</sup>.

Na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, há o projeto denominado “Moradia Primeiro”, baseado no programa “Housing First” existente em países como Canadá, EUA, Austrália, Portugal e Finlândia. Tal programa tem por escopo atender pessoas em situação de rua, com a oferta para locação de imóveis de particulares interessados em participar do programa, que receberão da prefeitura R\$ 500,00 (quinhentos reais) por beneficiário para a conta do locador, por meio de contrato de locação<sup>27</sup>. O referido projeto se assemelha aos de locação social clássicos mas não são idênticos a eles vez que o imóvel objeto do contrato não pertence ao Estado.

Desta forma fica evidente que a figura da locação social se mostra como uma alternativa viável e que já se encontra, ainda de forma bastante reduzida e experimental, como uma alternativa real a fim de mitigar o déficit habitacional.

### **Da Locação Compulsória**

Uma outra modalidade de locação que pode se mostrar interessante é a locação compulsória, que busca conferir uma maior ocupação a imóveis particulares desocupados. A presente hipótese consiste na imposição ao proprietário de um imóvel, já destinado à locação, de que o alugue para o Estado, para que esse o ceda a pessoa/família que necessite.

Nesse conceito o contrato seria firmado com o Poder Público, que ficaria vinculado à satisfação dos alugueres em favor do proprietário, com o dever de transferir o direito de habitação a quem não tenha onde morar. Evidencia-se que se trata de uma figura similar à do programa “Housing First” aventado anteriormente, contudo aqui não se confere ao proprietário a liberdade de escolher se ofertará seu imóvel para a vinculação ao programa.

Reitere-se que o objetivo é conferir moradia a quem não possui e não atribuir o direito de propriedade sobre um imóvel a quem necessita de um lugar para morar, vez que a lei garante o direito à moradia, sem qualquer obrigatoriedade de que essa se origine da transmissão da propriedade a quem quer que seja.

Importante se consignar que se trata de uma alternativa para o problema do déficit habitacional de natureza paliativa, vez que o indivíduo terá o imóvel à sua disposição enquanto necessitar por encontrar-se em situação de vulnerabilidade. Finda esta, possível se faz atender a outra pessoa que necessite de habitação, o que traz também uma redução nos custos ordinários das políticas públicas voltadas a esse fim, ante a dispensa da

<sup>25</sup> Brasil, “Locação Social”, São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 08.03.2019. <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>. (18.11.19)

<sup>26</sup> Brasil, Resolução CMH nº 118 de 21 de janeiro de 2019, São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2019. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAO\\_CMH\\_N\\_118\\_De\\_21\\_1\\_19\\_Flexibiliza%20%20comprometimento%20maximo%20de%20renda%20familiar%20para%20Asdrubal%20e%20Mario%20de%20Andrade.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAO_CMH_N_118_De_21_1_19_Flexibiliza%20%20comprometimento%20maximo%20de%20renda%20familiar%20para%20Asdrubal%20e%20Mario%20de%20Andrade.pdf). (18.11.19)

<sup>27</sup> Brasil, “Aluguel Solidário”, Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre/Rio Grande do Sul, 2019. <https://prefeitura.poa.br/sms/projetos/aluguel-solidario>. (18.11.2019)

aquisição do imóvel, da elaboração de projetos habitacionais e de elevados gastos com a edificação, além de não haver a incidência de problemas usuais como o atraso na entrega das obras.

Uma outra benesse que emergiria de tal proposta estaria vinculada à mobilidade urbana, sendo que de regra os imóveis a serem locados já se encontram em regiões dotadas de infraestrutura, inexistindo a necessidade da implantação de toda uma rede de vias, saneamento e serviços para a construção de um empreendimento habitacional em uma região distante. Ressalta-se ainda que uma das demandas da população que necessita de habitação é que elas sejam alocadas nas regiões centrais, não em rincões distantes, reforçando a segregação que já lhes acomete, nos termos constatados pela pesquisa realizada na cidade de São Paulo, denominada “Moradia é central. Lutas, desafios e estratégias” de 2012, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

A ideia aqui apresentada já se mostra implementada em alguns lugares, como no País Basco, região da Espanha, onde a Lei 03/2015, de 18 de junho de 2015, determina, nos termos do art. 59, que o proprietário de imóvel desocupado que esteja sem cumprir sua função social, sem causa justificada, por período superior a 2 anos, é obrigado a locar seu imóvel, mediante o pagamento de valor ordinariamente praticado pelo mercado em favor de família que necessite, no que se denomina de “alquiler forzoso de la vivienda deshabitada”.

A referida legislação basca requer a realização de cadastro por parte das famílias necessitadas (com 3 ou mais membros, dependendo da renda anual), atestando a sua necessidade e demonstrando sua renda. Tão logo se verifique que aqueles beneficiários reúnem meios próprios de conseguir sua moradia eles serão desligados do programa, possibilitando que o programa beneficie outras famílias (El País, El periódico global em español, 22.01.2011)<sup>28</sup>.

No mesmo sentido surge a lei 4/2013 de 1 de outubro de 2013 da Comunidade Autônoma da Andaluzia, também na Espanha, que com o fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade prevê, como medida de cunho excepcional, a expropriação temporária de habitações vazias pertencentes a bancos, conforme disposto nos arts. 41 e ss.. As instituições bancárias que recebem bens imóveis em pagamento de obrigações firmadas e inadimplidas por seus clientes tem o dever de realizar o registro das unidades vazias em seu poder, trazendo a lei medidas visando mitigar a existência de imóveis desocupados e pessoas sem onde morar<sup>29</sup>.

A presente solução se mostra benéfica para todas as partes que se vincularão à locação compulsória, vez que de um lado confere-se moradia a quem dela necessita, de outro o proprietário do imóvel que receberá o pagamento pelo contrato firmado e, ao cabo, ao Estado que tem o dever de satisfazer ao direito à moradia da população e o fará de uma maneira menos onerosa que a que usualmente se utiliza<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> El País, “El País Vasco consagra el derecho a exigir una vivienda ante la justicia”, Bilbao: El País, 22.01.2011 [https://elpais.com/diario/2011/01/22/sociedad/1295650802\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/01/22/sociedad/1295650802_850215.html) (18.11.19)

<sup>29</sup> Portal de la Junta de Andalucía [http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/BOJA13-198-00028-16033-01\\_00034666.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/198/BOJA13-198-00028-16033-01_00034666.pdf). (18.11.2019)

<sup>30</sup> Leandro Reinaldo da Cunha e Michelle do Carmo Zeferino, “Direito à moradia... 93.

Evidente que para a implementação de tal modalidade seria imprescindível a existência da imposição de que todo imóvel disponível para locação a fim de permitir a verificação quanto a disponibilidade dos bens e período e que se encontrar desocupados, bem como uma tabela oficial de valores dos alugueres em cada região, e a realização de fiscalização visando aferir a manutenção dos requisitos que permitiram a inclusão do beneficiário no programa.

Dessa maneira fica patente que a imposição do aluguel compulsório é medida que atende à função social da propriedade e ao direito à habitação, havendo de ser institucionalizada e colocada em prática a fim de garantir a uma maior parcela da população o acesso a uma morada digna.

### **Conclusão**

A busca pela garantia do direito constitucional à habitação é uma luta contínua no Brasil, que se mostra ainda muito distante de ser equacionada, sendo que essa mazela não é uma exclusividade brasileira, assolando inúmeras nações ao redor do mundo, tendo vinculação direta com os problemas de distribuição de renda e pobreza.

Evidente que a questão necessita muito mais do que meras leis, intenções ou poucas políticas públicas para que seja equacionada, competindo ao Estado ativar-se de forma efetiva com o fulcro de garantir a todos moradia digna, requisito basilar de qualquer Estado que tenha a pretensão de denominar-se como sendo democrático de direito.

O que se evidencia com o passar dos tempos é que todos os programas e projetos elaborados com o fim de erradicar a falta de moradia desenvolvidos ao longo de décadas apresentaram-se como incapazes de realmente impactar a sociedade brasileira, que ainda sofre com um contingente considerável de cidadãos que não tem acesso a uma moradia digna.

A atenção a fundamentos nucleares de direitos humanos, bem como garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, tais quais a dignidade da pessoa humana, insurgem-se como imprescindíveis, e corroboram a necessidade de satisfação plena do direito à moradia.

É imprescindível que o Estado venha a valer-se de outras alternativas distintas daquelas utilizadas em larga escala ao longo dos anos e que já se mostraram insuficientes para atingir o esperado e preconizado. Para tanto não pode fechar seus olhos para hipóteses já descritas na lei e que podem se mostrar de considerável relevância para conseguir sanar o déficit habitacional, como a promoção dos meios legais a fim de passar a ter o domínio efetivo de bens que já lhe pertencem mas que ainda não foram incorporados ao patrimônio ante a sua inação.

O ordenamento jurídico brasileiro trata de forma bastante clara do instituto dos bens vagos, tanto no que tange ao abandono dos bens quanto no que se refere à herança vacante, contudo não se vê o Poder Público promovendo da forma adequada e esperada as medidas necessárias a trazer tais bens para o erário e, ato contínuo, a sua utilização com o objetivo de atender aos interesses da coletividade como um todo.

Para além das hipóteses que permitirão a ampliação dos bens sob seu domínio e a consequente disponibilização destes para fins habitacionais, faz-se necessária também a



implementação de medidas que busquem conferir habitação a quem dela necessita sem que isso encerre a obrigatoriedade de que seja conferida a propriedade de um imóvel a quem não tenha onde morar.

Modelos utilizados em outros países e que já começam a ser pensados, ainda que de maneira bastante tímida, em algumas cidades brasileiras, baseada na perspectiva das locações, como a locação social e a locação compulsória, precisam passar a compor o leque de soluções viáveis a sanar o déficit habitacional existente.

Não se pode admitir um Estado leniente, que não se ativa ou que quando o faz não se mostra efetivo, quedando-se inerte quanto ao dever de proteção da higidez da pessoa humana. Cumpra-lhe, de maneira firme e irredutível, agir em vias de garantir a dignidade da pessoa humana por meio de um de seus aspectos mais elementares, que é o direito de ter um lar.

## Referências

Alvim, Arruda. Manual de Direito Processual Civil, 14ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.

Barreto, Vicente Paulo. “Reflexões sobre os direitos sociais”: Boletim de ciências Económicas XLVI. Coimbra: FDUC. 2003.

Blanco, Andrés G., Vicente Fretes Cibils e Andrés F. Muñoz. “Procura-se casa para alugar: opções de política para a América Latina e Caribe”. BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). 2014

Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. “Projeto Moradia é Central - lutas, desafios e estratégias”. 09.09.2017. [www.moradiacentral.org.br](http://www.moradiacentral.org.br). (09.11.2019)

Cunha, Leandro Reinaldo da e Michele Maria do Carmo Zeferino. “Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumida e pela locação compulsória”. Revista de Direito Privado: Vol: 84 (2017): 77-96

Cunha, Leandro Reinaldo da e Terezinha de Oliveira Domingos. “A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista”. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI (2010).

Diniz, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro – Direito das coisas. 25ªed. São Paulo: Saraiva. 2011.

Farias, Cristiano Chaves de e Nelson Rosendal. Curso de Direito Civil: Reais. 11ªed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas. 2015.

Farias, Cristiano Chaves de. “O Calvário do § 2º do Art. 1.276 do Código Civil: Vida e Morte de um Malfadado Dispositivo Legal a Partir de uma Interpretação Constitucional”. Revista de Direito Agrário, nº 19: 105-106

Fiuza, César. Direito Civil: Curso completo. 17ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Gomes, Orlando. Direitos Reais. 15ªed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1999.

Banco Interamericano de Desenvolvimento. “Aluguel social poderia ajudar a reduzir o déficit habitacional no Brasil”. Washington DC: IBD. 27.05.2014 <http://www.iadb.org/pt/noticias/comunicados-de-imprensa/2014-05-27/deficit-habitacional-no-brasil-e-aluguel-social,10825.html> (25.10.19)

Medina, José Miguel Garcia. Novo Código de Processo Civil Comentado. 4ªed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2016.

Nishiyama, Adolfo Mamoru. “A inconstitucionalidade do art. 1.276 do novo CC e a garantia do direito de propriedade”. Revista de Direito Privado Vol: 18 (2004)

Prado Filho, Milton e Anna Paula Grossi. “Arrecadação de imóvel urbano abandonado” Revista de Direito Imobiliário. Vol: 78 ano 38 (2015): 269-274

Saule Junior, Nelson. O Direito à Moradia como Responsabilidade do Estado Brasileiro, São Paulo. 1997.

Sayeg, Ricardo Hasson. Balera, Wagner. Capitalismo Humanista: filosofia humanista de direito econômico. Petrópolis: KBR. 2011.

Senise Lisboa, Roberto. Manual de Direito Civil: direitos reais e direitos intelectuais. 4ªed. reform. São Paulo: Saraiva. 2009

Silva, Valério da. “A Locação Social como forma de acesso à moradia: a experiência de São Paulo como oposição as variadas formas de aluguel social temporário”. Dissertação de Mestrado, PUC-RJ, 2013.

Tartuce, Flávio. Simão e José Fernando. Direito Civil, Direito das Coisas. vol. 4. 5ªed. rev. e atual. São Paulo: Método. 2013

Venosa, Silvio de Salvo. Direito Civil: direitos reais vol. 5., 11ªed. São Paulo: Atlas. 2011.

**REVISTA**  
**INCLUSIONES** M.R.  
REVISTA DE HUMANIDADES  
Y CIENCIAS SOCIALES

**CUADERNOS DE SOFÍA**  
**EDITORIAL**

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.