

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC – SP**

**YAN DE FARIA GONFIANTINI**

**DIREITO À PROPRIEDADE E HABITAÇÃO: GENEALOGIA E CONTORNOS**

**SÃO PAULO**  
**2023**

YAN DE FARIA GONFIANTINI

## **DIREITO À PROPRIEDADE E HABITAÇÃO: GENEALOGIA E CONTORNOS**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Direito Constitucional como requisito parcial  
para a obtenção do grau de bacharel em  
Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo.  
Orientadora: Livre-Docente Maria Garcia.

SÃO PAULO

2023

*Aos meu país, Carlos e Cristina.*

*“Fizemos dos olhos uma espécie de espelhos virados para dentro, com o resultado, muitas vezes, de mostrarem eles sem reserva o que estávamos tratando de negar com a boca.” - José Saramago*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Maria Garcia, gostaria de expressar meu sincero agradecimento por sua valiosa orientação e apoio inestimável ao longo deste projeto. Sou imensamente grato por sua paciência, sabedoria e comprometimento em me ajudar a alcançar meus objetivos.

Expresso minha gratidão à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo por proporcionar um ambiente de ensino inspirador e desafiador. Agradeço a todos os professores e funcionários que contribuíram para a minha formação, bem como aos colegas de classe que compartilharam experiências e aprendizados.

Aos pilares inabaláveis da minha vida, meus pais, Carlos e Cristina, por serem a luz guia de meus passos. Morar em São Paulo e buscar meus sonhos somente foi possível graças a vocês. Agradeço o constante encorajamento, sacrifícios e por acreditarem em mim.

Quero expressar gratidão especial à minha irmã, Amaly, por ser uma companheira leal e estar sempre ao meu lado, compartilhando momentos inesquecíveis e me incentivando a ir além.

Com profunda emoção dedico um agradecimento singular a Vinicius Spaggiari Silva, meu grande amigo e mentor, cuja memória permanecerá viva em meu coração. Sua presença e conselhos foram uma verdadeira faculdade além dos muros acadêmicos. Agradeço por cada conversa inspiradora e pelo compartilhamento indefesso de vossa sabedoria.

Agradeço também aos meus companheiros do SPKA Advogados, Marcell e Gabriel, que foram professores durante grande parte da minha graduação. A experiência, dedicação, confiança e amizade depositada, contribuíram significativamente para minha formação como homem e profissional.

A cada um de vocês, por terem contribuído para o meu crescimento e deixado marcas indeléveis em minha jornada acadêmico-profissional, o mais sincero: Muito Obrigado!

## RESUMO

GONFIANTINI, Yan. **Direito à Propriedade e Habitação**: Genealogia e Contornos.

Este trabalho discorre sobre o direito fundamental de propriedade e o direito social à habitação. Estabelecendo um diálogo entre esses importantes institutos, considerando os fatores urbanísticos e psicossociais, bem como a ponderação havida do direito de propriedade durante a pandemia, por meio da ADPF 828. É importante substituir o termo "direito à moradia" por "direito à habitação", a fim de enfatizar não apenas a necessidade de um abrigo físico, mas também de condições adequadas de moradia que garantam a dignidade e o bem-estar das pessoas. O direito à habitação inclui não apenas a disponibilidade de moradias adequadas, mas também o acesso a serviços básicos, infraestrutura, transporte, segurança e um ambiente saudável. A instabilidade habitacional pode levar ao estresse, à insegurança e ao isolamento social, afetando negativamente a saúde mental e o bem-estar das pessoas. Nesse contexto, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabelecida pelas Nações Unidas desempenha um papel relevante, pois através de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), busca promover a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades, o acesso à habitação adequada e o desenvolvimento sustentável. O desafio reside em encontrar um equilíbrio entre a proteção dos direitos de propriedade, sua função social e a promoção de uma habitação digna, justa e sustentável para todos, especialmente em períodos de crise e transformação como o que estamos vivendo.

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais. Função Social. Plano Diretor Municipal e Estatuto da Cidade. ADPF 828. Agenda 2030. Habitação. Dignidade.

## ABSTRACT

GONFIANTINI, Yan. **Right to property and housing:** Genealogy and Perspectives on Law.

This work talks about the fundamental right to property and the social right to housing. Establishing a dialogue between these important institutions, considering urbanistic and psychosocial factors, as well as the balancing of the right to property during the pandemic through ADPF 828. It is important to replace the term "right to housing" with "right to adequate housing" to emphasize not only the need for physical shelter, but also for adequate housing conditions that guarantee dignity and well-being. The right to housing includes not only the availability of suitable housing but also access to basic services, infrastructure, transportation, security, and a healthy environment. Housing instability can lead to stress, insecurity, and social isolation, negatively affecting mental health and well-being. In this context, the 2030 Agenda for Sustainable Development established by the United Nations plays a relevant role as it seeks to promote the eradication of poverty, the reduction of inequalities, access to adequate housing, and sustainable development through the Sustainable Development Goals (SDGs). The challenge lies in finding a balance between protecting property rights, their social function, and promoting decent, fair, and sustainable housing for all, especially in periods of crisis and transformation like the one we are experiencing.

**Keywords:** Fundamental Rights. Social Function. Master Plan and City Statute ADPF 828. 2030 Agenda. Adequate Housing. Sustainability, Human Dignity.

## SUMÁRIO

|                                                                                                     |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SUMÁRIO .....</b>                                                                                | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                             | <b>9</b>  |
| <b>CAPÍTULO I – DIREITO DE PROPRIEDADE .....</b>                                                    | <b>12</b> |
| 1. Evolução Histórica do Direito de Propriedade .....                                               | 15        |
| 2. Contexto Histórico-Constitucional Brasileiro da Propriedade .....                                | 20        |
| 3. Constituição Cidadã: Proteção Constitucional do Direito de Propriedade e sua Função Social ..... | 28        |
| 3.1. Função Social da Propriedade Urbana: Estatuto das Cidades .....                                | 34        |
| 4. O Plano Diretor de São Paulo .....                                                               | 37        |
| <b>CAPÍTULO II — DIREITO À HABITAÇÃO .....</b>                                                      | <b>39</b> |
| 1. Plano Internacional.....                                                                         | 39        |
| 2. Proteção Constitucional do Direito à Habitação .....                                             | 41        |
| 3. Inobservância: efeitos indiretos da violação .....                                               | 44        |
| 3.1. <i>Déficit</i> Habitacional .....                                                              | 45        |
| 3.2. Instabilidade Emocional.....                                                                   | 49        |
| <b>CAPÍTULO III — INTERSEÇÕES ENTRE DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO À HABITAÇÃO .....</b>          | <b>50</b> |
| 1. Direitos Fundamentais de 1ª e 2ª geração.....                                                    | 50        |
| 2. ADPF 828 - Suspensão de ordem de despejo .....                                                   | 52        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                   | <b>55</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                             | <b>57</b> |



## INTRODUÇÃO

A lei, em geral, é a razão humana na medida em que governa todos os povos da terra; e as leis políticas e civis de cada nação devem ser apenas casos particulares em que essa razão humana se aplica. *La loi, en général, est la raison humaine en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine*<sup>1</sup>

“Em geral, a lei é a razão humana, na medida em que governa todos os povos da terra”; é aquilo que permite, na medida em que governa para todos os povos, acesso. Não o é, quando se fugindo da razão humana, ainda que guiados por um propósito, religião, costume — essencial para análise histórica do direito de propriedade, priva o indivíduo de quaisquer possibilidades em usufruir desse fundacional direito. Pois, oportuno considerar, que privados de direito fundamental à habitação ceifados estarão de qualquer acesso a democracia. Não há, possibilidade de considerar que a lei, transporte da razão humana, ao privar acesso ao elementar, estaria sendo cultivada em prol de todos.

Assim, para Montesquieu a lei governa todos os povos da Terra na medida em que cada sociedade possui suas próprias leis, as quais se aplicam aos membros de acordo com condições específicas; podendo variar de país para país, de acordo com as tradições, valores e necessidades específicas de cada sociedade. No entanto, também existem princípios do direito internacional que governam as relações entre os Estados e, que buscam promover normas comuns de justiça e cooperação.

É importante ressaltar que a lei não é estática e evolui com o tempo, podendo e devendo ser modificada para se adaptar às mudanças sociais, políticas e tecnológicas, fazendo com que a lei — acima de tudo, seja considerada o transporte da razão humana na medida em que é criada para governar os povos e garantir a ordem, a justiça e os direitos fundamentais.

Na sociedade brasileira, o conflito entre o direito de propriedade e o direito à habitação é um tema amplamente debatido tanto no âmbito jurídico quanto no social.

---

<sup>1</sup> MONSTESQUIEU, Charles de Secondat, De l'esprit des lois. Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, De l'esprit des lois (1758). Édition établie par Laurent Versini, Éditions Gallimard. Paris. 1995. P. 24. [https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf)

Ambos são direitos fundamentais garantidos pela Constituição e geram discussões acaloradas sobre sua aplicação e modulação no contexto nacional.

O direito de propriedade está intrinsecamente ligado à garantia do exercício da posse e do uso de bens, sejam eles imóveis ou móveis, conforme estipulado no artigo 5º, inc. XXII da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece a igualdade perante a lei, assegurando a inviolabilidade do direito à propriedade tanto para os cidadãos brasileiros quanto para os estrangeiros residentes no País. Ademais, o inciso XXIII desse mesmo artigo determina que a propriedade deve atender à sua função social, conforme disposto no artigo 182 e no §2º do artigo 184 da Constituição Federal.

Tal princípio essencial encontra-se consagrado no artigo 170 da Constituição Federal, que estabelece uma ordem econômica fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sendo seu propósito garantir a existência digna de todos os indivíduos, em consonância com os preceitos de justiça social que, por sua vez não atendida, segundo Rousseau:

[...] os mais poderosos ou os mais miseráveis, fazendo de suas forças ou de suas necessidades uma espécie de direito ao bem alheio, equivalente, segundo eles, ao de propriedade, seguiu-se à rompida igualdade a pior desordem; assim as usurpações dos ricos, as extorsões dos pobres, as paixões desenfreadas de todos, abafando a piedade natural e a voz fraca da justiça, tornaram os homens avaros, ambiciosos e maus<sup>2</sup>.

Com relação ao direito à habitação, reconhecido como um direito social, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, uma vez que abrange o acesso a uma moradia adequada e digna; essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana, estando com o Estado a responsabilidade de garantir o bem-estar de seus habitantes e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de acordo com o citado artigo 182.

Importante, quando da análise do direito à habitação, que seja considerado que a moradia é a porta de entrada para os direitos humanos, “a casa e nosso canto no mundo” (BACHELARD, 1984), não sendo a casa apenas um abrigo físico, mas também

---

<sup>2</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens”. In : Os Pensadores (Vol.2). São Paulo: Nova Cultural, 1999.p. 98.

um lugar onde buscamos segurança, estabilidade, onde criamos memórias, experiências e, sobretudo, onde nos recuperamos dos desafios que a civilização impõe.

É nela que o ser humano habita, onde a casa habita o ser humano com todas as suas sensações, percepções e imaginações. Assim, deveras superficial ou leviana é o emprego da palavra “direito” à habitação quando reduzida apenas a uma questão de condição social e financeira.

A casa para moradia constituiu um substituto do útero materno, o primeiro alojamento, pelo qual, com toda probabilidade, o homem ainda anseia, e no qual se achava seguro e se sentia à vontade. (FREUD, 1996)<sup>3</sup>.

Com efeito, a fim de assegurar a proteção jurídica desses direitos, o ordenamento jurídico brasileiro conta com legislações específicas, como o Estatuto da Cidade e o Código Civil que, respectivamente, estabelece diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, buscando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e, estabelece normas relacionadas ao exercício do direito de propriedade, levando em conta a função social da propriedade e os requisitos necessários para seu cumprimento.

Dada a importância e relevância desses fundamentais direitos, o objetivo principal deste estudo é buscar, ainda que complexo, um equilíbrio entre o direito à propriedade e o direito à habitação em que — dadas circunstâncias, seja o primeiro relativizado ante ao segundo; utilizando-se para isso de princípios constitucionais, políticas públicas, entendimentos jurisprudenciais, legislações aplicáveis, além de uma análise do contexto histórico em que as estruturas de tais direitos foram e estão inseridas.

Ao considerar o contexto histórico, será possível entender a evolução desses direitos e as transformações sociais, econômicas e políticas que influenciaram sua proteção jurídica; compreendendo os desafios, conflitos e possibilidades de conciliação entre esses direitos, a fim de promover o bem-estar coletivo e a justiça social.

Do mesmo modo que por análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, o qual considerando o contexto do *déficit* habitacional

---

<sup>3</sup> FREUD, S. “Mal-Estar na Civilização”. Obras psicológicas completas de Sigmund Freud. Edição *standard* brasileira (Vol. XXI). Rio de Janeiro: Imago, 1996. p. 42.

brasileiro e os impactos da pandemia de COVID-19 — em que, diante predominância da lógica do capital e da propriedade privada na urbanização do País, tem contribuído para a exclusão territorial, segregação social e financeirização da moradia, resultando em um significativo déficit habitacional —, proibiu durante a pandemia ordem de despejo.

## CAPÍTULO I – DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade é um tema central nos regimes jurídicos e políticos, ao longo da História, a concepção e o significado da propriedade têm evoluído, passando por diferentes contextos e transformações sociais, religiosas, econômicas e jurídicas, como afirmado por Caio Mário da Silva Pereira: *“não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, evolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas”*<sup>4</sup>.

Fustel de Coulanges<sup>5</sup> destaca, em *La Cité Antique*, a relação entre a propriedade privada e a religião. Na visão do autor, a ideia de propriedade estava intrinsecamente ligada à religião doméstica das clássicas sociedades grega e romana. Cada família possuía seu lar, adorava e protegia seus antepassados, considerados divindades, e tinha direito exclusivo sobre o solo onde se localizava o altar e onde eram enterrados seus antepassados. Nesse sentido, a propriedade privada era parte integrante da própria religião, fortalecendo os laços familiares e a proteção dos deuses ancestrais.

---

<sup>4</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de direito civil. Direitos Reais. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 84-86.

<sup>5</sup> [...] Há três coisas que, desde as mais antigas eras, encontram-se fundadas e solidamente estabelecidas nas sociedades grega e itálica: a religião doméstica, a família, o direito de propriedade; três coisas que tiveram entre si, na origem, uma relação evidente, e que parecem terem sido inseparáveis. A ideia de propriedade privada fazia parte da própria religião. Cada família tinha seu lar e seus antepassados. Esses deuses não podiam ser adorados senão por ela, e não protegiam senão a ela; eram sua propriedade exclusiva. [...] COULANGES, Fustel de. “La Cité Antique”. São Paulo: Martin Claret, 2003. p. 66.

A partir de uma perspectiva histórica, é possível observar que o direito de propriedade desempenhou um papel central na formação e consolidação de estruturas socioeconômicas ao longo dos tempos. Por exemplo, no período feudal, a propriedade da terra era concentrada nas mãos da nobreza, enquanto a maioria da população era composta por camponeses que não possuíam terras. Essa distribuição desigual de propriedade contribuiu para a perpetuação de desigualdades sociais e econômicas.

Do ponto de vista filosófico, diversas correntes de pensamento abordaram o direito à propriedade. O Liberalismo, por exemplo, defende o direito individual à propriedade como um pilar da liberdade individual e da autonomia, entendendo que cada indivíduo tem o direito de adquirir, possuir e utilizar bens de acordo com sua vontade.

De acordo com Locke, existe uma conexão intrínseca entre trabalho e propriedade, argumenta que o ser humano é naturalmente livre e dono de si mesmo, incluindo seu trabalho. Considerando que a terra é um recurso comum concedido por Deus, ao misturar seu trabalho com os recursos naturais, o homem transforma-os em sua propriedade privada. Dessa forma, estabelece um direito exclusivo sobre essa propriedade, excluindo os outros indivíduos. Sendo, portanto, o trabalho o fundamento original da propriedade.

[...] Embora a Terra e todos os seus frutos sejam propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seus braços e a obra de suas mãos pode-se afirmar, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire da natureza no estado em que lhe forneceu e no qual o deixou, mistura-se e se superpõe ao próprio trabalho, acrescentando-lhe algo que pertence ao homem e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele<sup>6</sup>.

Por outro lado, correntes como o Socialismo e o Marxismo criticaram a concentração de propriedade como uma fonte de desigualdade e opressão. Essas correntes filosóficas enfatizaram a necessidade de uma distribuição mais igualitária dos

---

<sup>6</sup> LOCKE, J. "Segundo tratado sobre o governo". São Paulo: Martins Claret, 2002. p. 38

recursos e meios de produção, buscando uma transformação do sistema socioeconômico.

Engels, por sua vez<sup>7</sup>, descreve as sociedades primitivas como comunidades primitivas, em que não era individualizada, mas sim coletiva. Argumentando para isso que nessas sociedades não existia a noção de propriedade privada como a entendemos hoje, vez que a terra e outros recursos eram compartilhados e utilizados pela comunidade como um todo. (não havia uma divisão clara entre o que era "meu" e "seu").

Entretanto, Engels também descreve um processo histórico em que a propriedade privada substituiu a coletiva. Com o desenvolvimento das forças produtivas e o surgimento da agricultura e da criação de animais, houve a possibilidade de acumulação de excedentes, o que levou ao surgimento da propriedade privada sobre os meios de produção, incluindo a terra. Isso resultou em mudanças nas relações de parentesco.

[...] o governo do lar perdeu seu caráter social. A sociedade já nada tinha mais a ver com ele. O governo do lar transformou-se em serviço privado; a mulher converteu-se em primeira criada, sem mais tomar parte na produção social [...] ao transformar todas as coisas em mercadorias, a produção capitalista destruiu todas as antigas relações tradicionais e substituiu os costumes herdados e os direitos históricos pela compra e venda, pelo livre contrato. [...] (ENGELS, 1982)<sup>8</sup>

De fato, o entendimento de Engels sobre a transição da propriedade coletiva para a propriedade privada na forma de família monogâmica tem implicações importantes na compreensão histórica e filosófica do direito de propriedade. Vamos agora analisar brevemente a evolução desse direito, desde a Grécia antiga até a Constituição brasileira de 1988.

---

<sup>7</sup> ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982. p. 80-86.

<sup>8</sup> Idem.

## 1. Evolução histórica do direito de Propriedade

Para compreender plenamente a evolução do conceito de direito de propriedade, que tem suas raízes no surgimento da civilização, é necessário retroceder no tempo e examinar as diferentes eras da história. Cada período contribuiu de maneira única para a construção e desenvolvimento desse conceito fundamental. Pois, desde os primórdios da civilização, quando a noção de posse e controle de recursos naturais começou a se estabelecer, até os avanços nas teorias jurídicas e nas instituições legais ao longo dos séculos, o direito de propriedade evoluiu consideravelmente.

Ao longo do tempo, os sistemas jurídicos e sociais desenvolveram conceitos mais elaborados de propriedade, estabelecendo leis e normas para definir os direitos e responsabilidades dos proprietários. Essas leis variaram de acordo com as diferentes sociedades, culturas e períodos históricos.

Embora não exista um consenso absoluto sobre a origem da propriedade privada na Grécia Antiga, estudiosos como Aristóteles e pesquisas históricas sugerem que ela surgiu como uma evolução da propriedade comum, à medida que as sociedades gregas se desenvolviam e as estruturas econômicas e sociais se tornavam mais complexas. A terra era vista como um bem comum, pertencente a *polis* (cidade-estado), tendo os cidadãos tinham direitos de uso e usufruto sobre ela, mas não necessariamente a propriedade individual plena. A propriedade e a família eram instituições que caminhavam juntas; nesse passo Rogério Moreira Orrutea leciona:

“A propriedade privada entre os gregos é resultado de um processo que gera o fortalecimento concomitante da família. A partir daí, família e propriedade privada são instituições que caminham juntas e no mesmo passo”<sup>9</sup>

Alguns estudos indicam que a transição para a propriedade privada ocorreu durante a época arcaica, por volta do século VII a.C., à medida que as comunidades

---

<sup>9</sup> ORRUTEA, Rogério Moreira. Da propriedade e a sua função social no direito constitucional moderno. Londrina: UEL, 1998. p. 49.

agrícolas se tornavam mais complexas e se desenvolviam as primeiras Cidade-estado, como Atenas e Esparta.

No auge democrático em Atenas, foram promulgadas leis que abordavam questões relacionadas à ocupação e uso do solo, bem como à propriedade. Essas leis tratavam, entre outras coisas, da titularidade e transferência da propriedade, permitindo-a apenas por meio de contratos que observavam ritos e formalidades específicas.<sup>10</sup> Além disso, foi estabelecido um sistema de publicidade que buscava proteger os interesses de terceiros. Esses mecanismos, posteriormente, influenciaram e foram utilizados pelo Direito Romano em relação à propriedade.

Diferentemente de Atenas, Esparta de acordo com CASTRO (2007):

A economia de Esparta também transformou-se a partir do século VII a.C. Surgiu uma vasta propriedade estatal no lugar das antigas propriedades coletivas. Esta grande propriedade era dividida, provavelmente, em 8.000 a 9.000 lotes, chamados cleros. Distribuídas entre os guerreiros dórios, as terras não podiam ser cedidas ou vendidas. O Estado detinha a posse legal e o cidadão (esparciata), o usufruto. Para o trabalho nestas terras o Estado emprestava seis escravos por lote, já que estes eram, também, propriedade dele.<sup>11</sup>

Vale ressaltar que a ideia de propriedade privada na Grécia Antiga não correspondia necessariamente ao conceito moderno. A propriedade estava sujeita a certas obrigações e responsabilidades para com a comunidade e o Estado, refletindo um senso de responsabilidade social e político.

No Direito Romano, a propriedade era denominada "*dominium*" e representava um direito absoluto e exclusivo sobre uma coisa ou bem. O proprietário tinha plena capacidade de uso, fruição e disposição da propriedade, conhecidos como "*ius utendi, fruendi et abutendi*".<sup>12</sup> Isso significava que o proprietário tinha o direito de utilizar a coisa, usufruir de seus frutos e até mesmo abusar dela, desde que não violasse outras

---

<sup>10</sup> MACIEL, José Fabio Rodrigues, "História do direito". Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2009.

<sup>11</sup> CASTRO, Flávia Lages de. História do direito geral e Brasil. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 79.

<sup>12</sup> HESPANHA, Antônio M., *A Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.



leis romanas. Presumia que a propriedade não era dividida e estava livre de quaisquer encargos ou servidões em favor de terceiros ou da comunidade.

Afora isso, o direito de propriedade no sistema romano permitia a liberdade de testar. Isso significa que o proprietário tinha o direito de fazer um testamento e dispor de seus bens de acordo com sua vontade após sua morte. Caso não houvesse um testamento válido, o Direito Romano estabelecia uma ordem sucessória geralmente aplicável, independentemente da natureza dos bens.

[...] Já o direito romano atribuía ao proprietário uma capacidade de plena disposição, sendo o *dominium* definido como o direito de usar e de abusar da coisa (*ius utendi ac abutendi*). O direito de propriedade presumia-se não dividido e liberto de quaisquer servidões a favor de outrem ou da coletividade. A liberdade de testar era a regra e a ordem sucessória, na falta de testamento, estava estabelecida em geral e não dependia da natureza dos bens.<sup>13</sup>

Com o surgimento do sistema feudal na Idade Média, a propriedade da terra tornou-se central. A relação feudal entre senhores e servos estabeleceu um sistema de propriedade em que a terra era controlada por senhores feudais e trabalhada pelos servos em troca de proteção e sustento. Assim, a propriedade era hereditária e as relações de parentesco desempenhavam um papel importante na transmissão dos bens.

No domínio dos direitos patrimoniais, os direitos locais europeus caracterizavam-se por estabelecerem fortes restrições à disponibilidade do património, nomeadamente da terra (bens de raiz). Este encontrava-se frequentemente vinculado a uma família, não podendo ser dela alienado inter vivos sem o consentimento dos parentes e estando reservado para estes na altura da sucessão por morte do seu detentor.<sup>14</sup>

Nesse contexto, prossegue Hespanha:

---

<sup>13</sup> *Idem*, p. 161.

<sup>14</sup> *Op. Cit.*, p. 161.

Ainda neste domínio das relações patrimoniais, o direito medieval conhecia uma íntima relação entre o domínio sobre as coisas e o domínio político sobre as pessoas. Referimo-nos àquilo a que se costuma chamar a “patrimonialização dos direitos políticos”. Os direitos políticos (*Hoheitsrechten*, direitos de comando, jurisdicionais, fiscais) são concebidos como atribuições patrimoniais dos senhores, incorporadas no seu património e suscetíveis de serem objeto de negócios jurídicos (compra e venda, doações, cessões precárias, arrendamentos, penhores).<sup>15</sup>

Nesse sentido também Comparato explica que se até o Medievo a própria aquisição de terras era restrita a alguns poucos por conta do poder social visível que ela atribuía ao seu titular – como era também era restrita para o *metoikos* em Atenas –, é apenas a partir do recrudescimento dos traços capitalistas na sociedade burguesa nascente que isso, com o tempo, muda de figura<sup>16</sup>.

A transição para a economia capitalista, a partir do século XVI, trouxe consigo mudanças significativas no conceito e na prática da propriedade. O surgimento do capitalismo e da divisão do trabalho proporcionou o desenvolvimento de uma nova classe social: a Burguesia. A propriedade privada, especialmente dos meios de produção, tornou-se a base para a acumulação de capital e o exercício do poder econômico.

No Estado Liberal, a propriedade foi consagrada como um direito inviolável e sagrado, influenciada pelo Iluminismo dos séculos XVII e XVIII. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição francesa foram fundamentais nesse processo. Como destaca Fachin, "A propriedade, para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consistiu em direito inviolável e sagrado. Tanto o Código francês quanto o italiano de 1865, estatuíram que a propriedade é o direito de gozar e dispor do bem de modo absoluto."<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Op. Cit.*, p. 161-162.

<sup>16</sup> A posse legítima da terra era, portanto, em si mesma, um título de nobreza. Até a Idade Moderna, prevaleceu incontestada a máxima *res mobilis, res vilis*: o vilão só era admitido a possuir coisas móveis. Aliás, sempre se proibiu a certas pessoas, como os judeus, a posse de terras. De se notar, ademais, que o retorno ao conceito romano da propriedade (*dominium*) como um direito absoluto ainda não havia ocorrido, e todo o esforço dos legistas burgueses, à época, consistiu em restabelecer esse conceito, vital para o capitalismo. COMPARATO, Fábio Konder, Capitalismo: civilização e poder, *in* Estudos Avançados 25, Edusp, São Paulo, 2011, p. 255.

<sup>17</sup> FACHIN, Luiz Edson. A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Ed. Sérgio Antônio Gabris. Porto Alegre. 1988. p. 16.

No entanto, a concepção e o papel da propriedade foram transformados ao longo do tempo. A Constituição de Weimar marcou um reconhecimento gradual da ordem econômica e social, que teve implicações para a questão da propriedade. Essa nova etapa representou uma mudança em relação ao antigo princípio de "laissez faire, laissez passer". A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém este fito da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava as suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder: a Burguesia, continua FACHIN (1988).

No entanto, a busca da Burguesia por poder e interesse econômico e político condicionou esse objetivo, resultando em uma alteração das concepções tradicionais da propriedade para atender aos interesses da nova classe social emergente. A propriedade, então, deixou de ser apenas um direito político e social e assumiu, de forma inédita, a posição de um direito civil, que com a ascensão da Burguesia ao poder durante a Revolução Francesa em 1789 — juntamente com a vida e a liberdade, passou a ser considerada um direito fundamental.

No século XIX e início do século XX, o surgimento de movimentos sociais e sindicais<sup>18</sup>, juntamente com a busca por melhores condições de trabalho, levou à promulgação de legislações trabalhistas em diversos países. Essas leis estabeleceram limites à propriedade privada, visando equilibrar as relações entre empregadores e trabalhadores, e garantir direitos básicos como jornada de trabalho limitada, descanso remunerado e segurança no trabalho.

Durkheim defendia que a propriedade privada deve ser regulamentada para que não se torne um obstáculo ao bem-estar social. Em sua obra "Da Divisão do Trabalho Social" (1893), Durkheim discute a importância da solidariedade social e argumenta que a propriedade precisa estar submetida a regras que promovam o interesse coletivo.

Do ponto de vista econômico, a propriedade desempenha um papel central nos sistemas de produção e distribuição de bens e serviços. A propriedade privada, amplamente adotada em economias de mercado, oferece incentivos para a produção, investimento e inovação. Os direitos de propriedade estimulam investimentos

---

<sup>18</sup> \_\_\_\_\_; A história do Direito do Trabalho e a evolução do Direito do Trabalho no Brasil. TRF4. 2016. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/escola/modulos/noticias/415206>. Acesso em 09. de jun. de 2023.

produtivos ao moldar a estrutura de incentivos da sociedade. Nações que privilegiam ganhos produtivos e possuem uma estrutura de incentivos favorável tendem a alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento em comparação com aquelas onde outras formas de apropriação da riqueza predominam<sup>19</sup>.

Essa breve digressão histórica sobre a evolução do direito de propriedade serve como contexto para compreender o quadro histórico em que se insere o direito de propriedade no Brasil. A Constituição brasileira de 1988 reconhece o direito à propriedade como um direito fundamental, mas também estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social. Essa concepção, inspirada em diversos pensadores e correntes de pensamento, busca equilibrar a proteção dos direitos individuais de propriedade com o interesse coletivo e o desenvolvimento social.

## **2. Contexto Histórico-Constitucional Brasileiro da Propriedade**

A história da propriedade privada no Brasil teve início durante o Período Colonial, pois é nessa época que as terras passaram a ser de propriedade do rei, que concedia sesmarias a indivíduos para cultivo e exploração.

A propriedade, naquele contexto, era um projeto voltado exclusivamente para a exploração do território brasileiro, tanto para fins de colonização quanto para obtenção de lucros e matérias-primas; portanto, era tratada de forma concentrada e desigual cujo processo de distribuição além de aleatório deu-se por privilegiar os interesses da Coroa Portuguesa e daqueles cujos traços sociais a ela se ligavam.

As características das sesmarias eram a gratuidade e a condicionalidade. As Ordenações determinavam que a concessão de terras fosse gratuita, sujeita apenas ao dízimo para a prorrogação da fé. O fato de o solo colonial pertencer à Coroa, sob jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, garantiu a gratuidade da concessão.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> NORTH, D.C. Structure and Change in Economic History. New York: W.W. Norton and Co, 1984.

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Função Social da Propriedade. In: Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 119.

No Brasil, o processo de colonização foi orientado pelas Ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), sob a influência direta de Portugal, um país de natureza católica. Durante esse período, os ventos do Protestantismo e do Renascimento não chegaram<sup>21</sup>, resultando em um prejuízo ao pleno desenvolvimento brasileiro e um enorme atraso para que o País se introduzisse dentro do mercantilismo e adotasse as práticas liberais.

Essas Ordenações<sup>22</sup> foram influenciadas pelo Código Justiniano e pelo Direito Romano, subsidiando o ordenamento local. No entanto, essa influência legal e administrativa limitada contribuiu para que o Brasil se mantivesse distante das mudanças que ocorriam no mundo capitalista emergente. Enquanto outras nações adotavam práticas liberais e buscavam a inserção internacional, o Brasil ficou aquém desse movimento.

Essa falta de integração no contexto capitalista teve implicações significativas para a sociedade brasileira. O atraso resultante dificultou a modernização da economia e a adoção de políticas que promovessem a igualdade e o sufrágio universal, ideias mais próximas da libertação dos mais humildes.

Outrossim, cabe ressaltar que, com a chegada em 22 de janeiro de 1808, da Corte Portuguesa, evidenciou-se, pois, mais uma das razões pelas quais a discussão sobre desigualdade ante o direito à propriedade está enraizada e fincada em nossa História. Sendo muito bem demonstrado, com os caprichos com que foram tratados, os que acompanhavam a Corte Portuguesa, demonstra Laurentino Gomes:

“Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da Corte, recém-chegados à cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de “aposentadorias”, pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados na porta com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como “Ponha-se na Rua”. Esse fato demonstra o descaso da Coroa com a consagração constitucional do direito de propriedade, declarado como fundamental pelas cartas Francesa e Americana. E, ao

---

<sup>21</sup> MARTINO, José. 1789 – A inconfidência mineira e a vida cotidiana nas minas do século XVIII. E-book: Excalibur, 2014. p.22.

<sup>22</sup> MACIEL, José Fábio Rodrigues. AGUIAR, Renan. História do direito. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.144.

relembrar palavras do jornalista Hipólito da Costa, o Autor ressalta que “o sistema de aposentadorias era um regulamento “medieval”, um “ataque direto ao sagrado direito de propriedade”, que “poderia tornar o novo governo no Brasil odioso para o seu povo”<sup>23</sup>

É notável como a propriedade adquiriu um caráter intangível ao longo de nossa História. Sendo, pois, crucial destacar como as constituições nacionais absorveram esse aspecto do direito de propriedade em seus textos. Exemplo disso se dá por rápida verificação das Constituições, tanto de 1824, quanto de 1891; tratam a garantia do direito de propriedade em sua plenitude, respectivamente:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...)

XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

\*\*\*

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Verifica-se que, influenciadas diretamente pelas Constituições Liberais Americanas e, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na Revolução Francesa de 1789, tratavam a questão da propriedade com sua total plenitude, sendo a única condicionalidade para a perda desse direito a usurpação do direito pelo Estado.

---

<sup>23</sup> GOMES, Laurentino. 1808. São Paulo: Planeta, 2007.

O direito de propriedade foi formalmente estabelecido como um direito fundamental absoluto. Nesse sentido o art. 17<sup>24</sup>:

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

A partir de 1850, a conhecida Lei de Terras do Império, Lei n.º 601, estabeleceu mudanças quanto à propriedade da terra. Segundo essa Lei, o cessionário era obrigado a utilizar a terra concedida, sob pena de perdê-la para o Rei, que poderia então transferi-la a outra pessoa; no entanto, se o cessionário efetivamente produzisse na terra, confirmaria a concessão e, na prática, se tornaria proprietário, com direito a vendê-la, doá-la ou transferi-la por contrato. Reconhecendo como propriedade todas as sesmarias que fossem confirmadas pela produção, ou seja, se os cessionários efetivamente explorassem e utilizassem as terras de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Dessa forma, a Lei de Terras de 1850 trouxe uma mudança significativa na forma como a propriedade da terra era regulada, reconhecendo como proprietários aqueles que comprovadamente produzissem nas terras concedidas, conferindo-lhes direitos sobre essas terras. Nesse sentido art. 4º da Lei nº 601, de 18.09.1850:

“Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas”.

Sancionada por D. Pedro II após cerca de duas semanas da Lei Eusébio de Queirós — que sob pressão Inglesa, determinou o fim do tráfico de escravos no Brasil, passou, dali em diante o conceito de riqueza do Brasil Império estar condicionado à

---

<sup>24</sup> \_\_\_\_\_; Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Visto em 18.06.2023.

quantidade de terras, e não pela de escravos. Pois, com a supressão do tráfico estaria a escravidão no Império com os dias contados, considerando-se ainda, que era um dos últimos países escravistas na América.

Dessa forma, a Lei nº 601/1850 demonstra clara e direta preferência em manter a terra na propriedade daqueles que as já possuíam, bastava apenas seu proprietário demonstrar que estava dando utilidade a um direito arbitrariamente herdado. Ou seja, os agraciados pelas sesmarias continuariam a eternizar seus privilégios.<sup>25</sup>

Durante a República Velha (1889-1930), o direito de propriedade foi fortemente influenciado pelos interesses das elites agrárias. A propriedade da terra permaneceu concentrada nas mãos de poucos, o que gerou tensões sociais e conflitos agrários. O Código Civil de 1916 ratificou o direito de propriedade, mas também permitiu certas limitações em nome do interesse público.

Na primeira metade do século XIX, o Brasil vivenciava uma economia agrária baseada na exportação de café, que dependia fortemente do trabalho escravo. Esse sistema era considerado arcaico, pois não acompanhava as transformações econômicas e sociais trazidas pelo capitalismo emergente. José Cavalcante destaca que, nesse contexto, surgiu a necessidade de repensar a distribuição de terras no País como uma forma de substituir o trabalho escravo e promover o desenvolvimento econômico<sup>26</sup>.

O fim do tráfico de escravos permitiu que recursos antes destinados à aquisição de mão de obra escrava fossem direcionados para outros setores da economia, como a criação de Bancos e a construção de ferrovias. Essa mudança contribuiu para a adaptação da sociedade brasileira às exigências do Capitalismo, incentivando a diversificação das atividades econômicas. Nesse sentido, a propriedade da terra assumiu um papel fundamental na reorganização econômica do País.

A substituição do trabalho escravo pela valorização da terra como fonte de riqueza refletiu a necessidade de adaptar a estrutura econômica brasileira ao sistema

---

<sup>25</sup> WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras Oficializou Opção do Brasil pelos Latifúndios. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>

<sup>26</sup> CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado Sobre a Terra. <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>, Visto em 18.06.2023.



capitalista em expansão. Essa transformação envolveu não apenas questões econômicas, mas também aspectos sociais e políticos, uma vez que a distribuição equitativa da terra era vista como um meio de promover maior igualdade social e impulsionar a modernização do País.

Portanto, a substituição do trabalho escravo pelo desenvolvimento da propriedade da terra representou um importante processo de adaptação e reestruturação da economia brasileira no século XIX, abrindo caminho para o surgimento de novas atividades econômicas e para a inserção do País nas dinâmicas do capitalismo em ascensão.

Na Era Vargas e Estado Novo (1930-1945): o governo de Getúlio Vargas trouxe mudanças significativas no direito de propriedade. Observada pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, a função social é uma condição ao direito de propriedade que refletiu a quebra com a visão de Estado mantida durante a República Velha, devido ao governo resultante da Revolução de 1930.

Com o surgimento de um Estado social, influenciado pelas revoluções sociais do início do século XX e seguindo uma tendência das Constituições mexicana<sup>27</sup> e de Weimar, surgiu a ideia de que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

A Constituição de 1934 determina que a propriedade deverá, além de servir aos interesses do proprietário, atender às necessidades e interesses da sociedade. Desta forma, a Função Social condiciona o direito de propriedade, ao estabelecer que este direito é limitado pelo respeito ao bem coletivo, vejamos:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o

---

<sup>27</sup> A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, em seu artigo 27, estabeleceu a diferenciação entre a propriedade originária, pertencente ao Estado, e a propriedade derivada, pertencente a indivíduos particulares. Essa mudança efetivamente eliminou a natureza absoluta e completa da propriedade privada, condicionando seu uso ao interesse da sociedade como um todo e levando em consideração os princípios da reforma agrária.

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.”

interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A Constituição outorgada de 1937, porém, restringiu completamente o direito de propriedade aos termos da lei, centralizando esse conceito e sua regulamentação nas mãos do Presidente da República. O próprio conteúdo do direito de propriedade foi desconstitucionalizado, passando a ser tratado por leis inferiores. No entanto, no Estado Novo, foram promulgados importantes instrumentos normativos, como o Decreto-Lei nº 3.365/1941, conhecido como Lei da Desapropriação, que condicionou as possibilidades de desapropriação para fins de utilidade pública.

A Constituição Federal de 1946 trouxe inovações importantes, assegurando uma série de direitos individuais e sociais, incluindo a proteção do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade e à segurança. Como leciona Maria Garcia, “durante a vigência da Constituição de 1946, que durou vinte anos e seis meses, foram provadas vinte e uma emendas ao seu texto, formado por [...] duzentos e dezoito artigos. Algumas das emendas modificaram em profundidade, a Constituição originária, como a que instituiu, transitoriamente, o sistema parlamentar de governo, a desapropriação da propriedade territorial rural”<sup>28</sup>. Conforme disposto no art. 141:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

---

<sup>28</sup> GARCIA, Maria. A Constituição Canônica e os Direitos Humanos Fundamentais: Uma Teoria da Constituição. Almedina. 1ª Ed. São Paulo. 2021. p. 86.

A propriedade, tese inserida à ideia da função social, estabelecendo que o direito de propriedade deve cumprir uma função social e estar subordinado ao interesse coletivo, art. 147:

Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Essa Constituição inovou no conceito de direito de propriedade, combinando o aspecto formal e material da vontade popular, uma vez que o art. 141 abriu a possibilidade de desapropriação por interesse social, e o artigo 147 representou um avanço social ao conjugar a ideia de propriedade com o bem-estar social.

Com o golpe militar, ocorrido em 31 de março de 1964, as Forças Armadas brasileiras depuseram o Presidente democraticamente eleito João Goulart. O golpe resultou em um regime militar que durou até 1985. Após o golpe militar, foi promulgada a nova Constituição em 1967, conhecida como a Carta Política de 1967, que, elaborada pelos militares, estabeleceu um regime ditatorial e autoritário no Brasil; apesar de ter garantido o direito à propriedade — enfraquecendo a democracia no País, ela restringiu significativamente os direitos individuais e políticos.

Ainda que centralizadora e autoritária, buscou estabelecer o protagonismo do Estado como agente de desenvolvimento econômico. Após a Emenda Constitucional nº 01/69 e o Ato Institucional n. 5, o direito de propriedade (artigo 153, § 22) foi garantido como um direito, onde até mesmo previu-se a desapropriação<sup>29</sup>, sendo daí que à ideia de função social começou a ganhar destaque. Durante o regime militar, foram implementados instrumentos importantes, como o Estatuto da Terra, que impôs restrições ao direito de propriedade em prol do desenvolvimento.

---

<sup>29</sup> Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade; (...) §1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.(...) § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Portanto, pode-se observar que o direito de propriedade recebeu tratamentos evolutivos diferenciados em nossas Constituições. De um direito absoluto e inquestionável, conforme tratado pelas primeiras Constituições brasileiras, ele foi gradualmente relativizado, vinculado à ideia de bem-estar social e desenvolvimento, até chegar ao conceito contemporâneo de função social da propriedade.

### **3. Constituição Cidadã: proteção Constitucional do direito de Propriedade e sua função social**

Conhecida como Constituição Cidadã, a Carta de 88 apresenta uma característica distintiva: ela é essencialmente principiológica e, conseqüentemente, programática. Isso significa que ela não se limita a estabelecer regras, mas também abrange princípios fundamentais que orientam o funcionamento do Estado e da sociedade.<sup>30</sup>

Dessa forma, a Constituição expressa uma visão ampla e inclusiva do Estado brasileiro, que busca garantir não apenas a aplicação de normas específicas, mas também a promoção de princípios que orientam a construção de uma sociedade mais justa, solidária e igualitária. Sendo que nesse sentido os artigos 1º<sup>31</sup>, 3º<sup>32</sup> e 170<sup>33</sup> assumem especial importância, conforme Eros Grau:

---

<sup>30</sup> GRAU, Eros Roberto. "A ordem econômica na Constituição de 1988". 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. pp. 128-130.

<sup>31</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa V - o pluralismo político.

<sup>32</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>33</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

[...] o Brasil tem como fundamentos aqueles indicados no art. 1º e que os objetivos fundamentais do Brasil são os descritos no art. 3º do texto constitucional. Por isso mesmo cumpre também observarmos que aí, nesses preceitos, opera-se a superação da dissociação entre a esfera política e a esfera social — aí caminham juntos, voltando-se à realização dos mesmos fins, o Estado e a sociedade. A Constituição do Brasil de 1988 projeta um Estado desenvolvido e forte, o quão necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º, e os objetivos definidos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos, existência digna.<sup>34</sup>

Nesse sentido, tendo conhecimento acerca dos pilares em que a Constituição está fincada, assim como dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito além de seus objetivos — resta, portanto, assentado sob quais bases conceituais o direito de propriedade encontra-se colocado.

Pois bem, o texto constitucional protegeu a propriedade em duas instâncias: no capítulo dos direitos e garantias individuais, nos artigos 5º, XXII, e no capítulo da ordem econômica, no artigo 170, II.

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;

\*\*\*

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - propriedade privada; III - função social da propriedade;

O inciso XXII do artigo 5º da Constituição trata do direito de propriedade individual, que está relacionado ao valor da liberdade e tem suas raízes nas revoluções liberais francesa e norte-americana, como preteritamente demonstrado. O objetivo é

---

<sup>34</sup> *Op. Cit.*, pp. 128-130.

assegurar que ninguém seja privado de sua propriedade de forma injusta. Segundo Rosenvald: “É garantido o acesso ao direito de propriedade”. A ideia central é proteger os direitos individuais das propriedades e propiciar o direito social fundamental às propriedades<sup>35</sup>.

Não obstante, embora o direito de propriedade seja abordado de forma geral no *caput* e no inciso XXII do artigo 5º, a Constituição também oferece proteção específica aos direitos autorais, à propriedade industrial, às marcas e ao direito de herança nos incisos XXVII a XXXI, matérias não abordadas neste trabalho, em que se focará, sobretudo, na propriedade privada urbana e seus contornos.

Quanto ao artigo 170, II e III da Constituição Federal reflete essa mudança de paradigma ao estabelecer a função social da propriedade como princípio fundamental da ordem econômica, prossegue Rosenvald:

Quanto ao art. 170, II, da Constituição Federal insere a propriedade privada como princípio da ordem econômica. A propriedade que represente a economia de mercado e a livre iniciativa será resguardada pelo sistema, como demonstração de apreço do Estado de Direito pela proteção dos contratos e segurança jurídica. A preservação da propriedade se imbrica com a própria subsistência da sociedade, como instrumento por excelência da liberdade de ação de cada qual de seus membros.<sup>36</sup>

Essa ampliação conceitual reconhece que a propriedade não deve ser exercida de forma absoluta e individualista, mas sim em benefício da coletividade, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social de forma equilibrada e sustentável. Essa evolução da concepção da propriedade reflete a busca por uma sociedade mais justa e solidária, na qual o Estado assume um papel ativo na promoção do bem-estar social e na redistribuição de recursos. Além disso, a compreensão da função social da propriedade reconhece a necessidade de conciliar interesses individuais e coletivos, garantindo o acesso aos recursos e promovendo a igualdade de oportunidades, pela eiva de SARLET:

---

<sup>35</sup> ROSENVALD, N. A tridimensionalidade Constitucional da Propriedade. Revista FAPAD. Curitiba. 2021. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/53>. Acesso em: 08 jun. 2023. p. 21-23.

<sup>36</sup> *Idem*.

Apenas em caráter ilustrativo, basta que se analise a garantia e direito fundamental da propriedade privada para que se verifique que, a despeito de uma possível dimensão exclusivamente patrimonial (que mesmo assim poderia ser tida como fundamental) a propriedade encerra muitas vezes, notadamente em cumprindo a sua função social, um conteúdo existencial e vinculado diretamente à própria dignidade da pessoa, como ocorre, por exemplo, com o imóvel que serve de moradia ao titular do domínio.<sup>37</sup>

Conforme clarificado por Eros Grau, “os incisos II e III do art. 170 enunciam como princípios da ordem econômica, respectivamente, a propriedade privada e a função social da propriedade”<sup>38</sup>. E prossegue:

À propriedade dotada de função individual respeita o art. 5º, XXII do texto constitucional; de outra parte, “a propriedade que atenderá a sua função social”, a que faz alusão o inciso seguinte – XXIII – só pode ser aquela que exceda o padrão qualificador da propriedade como dotada de função individual. À propriedade função social, que diretamente importa à ordem econômica – propriedade dos bens de produção – respeita o princípio inscrito no art. 170, III.<sup>39</sup>

Nesse sentido, o próprio texto constitucional estabelece limites e condicionamentos ao direito, visando assegurar a sua função social. O princípio da função social da propriedade, ideia que está ligada que a propriedade não pode ser exercida de forma absoluta e desvinculada do interesse coletivo. A propriedade deve atender às necessidades sociais, contribuindo para o desenvolvimento equitativo da sociedade.

O artigo 170 da Constituição estabelece os fundamentos da ordem econômica, incluindo a valorização do trabalho humano e a função social da propriedade. Esses princípios são reforçados no artigo 186, que trata da função social da propriedade rural,

---

<sup>37</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p.60.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Op.Cit.*, p. 215.

e no artigo 182, que aborda a política urbana. Ambos os dispositivos determinam que a propriedade deve cumprir sua função social, o que implica em utilizá-la de maneira adequada para promover o bem-estar coletivo e garantir o direito de todos a um ambiente saudável e equilibrado.

Orlando Gomes<sup>40</sup> enfatiza que, ao contrário da concepção individualista que coloca o interesse do proprietário em primeiro plano, a proteção da propriedade sob a perspectiva social vai além dos limites do direito individual, sendo certo que a tutela da propriedade passa a considerar também o interesse social, reconhecendo que o exercício dos poderes do proprietário não deve ser protegido exclusivamente para satisfazer seus interesses pessoais.

Por sua vez, José Afonso da Silva, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", destaca que a propriedade, "embora prevista entre os direitos individuais, ela não poderá mais ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social*. Se é assim, então a propriedade privada, que, ademais, tem que atender a sua função social, fica vinculada a consecução daquele fim.<sup>41</sup>

A essa vinculação individualista da propriedade, a ordem econômica e a satisfação do interesse público, como reverbera Jose Afonso da Silva:

Os conservadores da constituinte, contudo, insistiram para que a propriedade privada figurasse como um dos princípios da ordem econômica, sem perceber que, com isso, estavam relativizando o conceito de propriedade, porque submetendo-o aos ditames da justiça social, de sorte que se pode dizer que ela só é legítima enquanto cumpra à uma função dirigida à justiça social.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> GOMES, Orlando. Direitos Reais. 21<sup>a</sup> ed. rev. E atual. / por Luis Edson Fachin – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 107.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 31<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 812.

<sup>42</sup> *Op. Cit.* p. 812-813



A função social da propriedade representa um mecanismo fundamental para equilibrar a atividade econômica e responsabilizar os proprietários que não atendem ao interesse social. Ao reconhecer que esses elementos estão inseridos na ordem econômica, é essencial que contribuam para a promoção da justiça social e o bem-estar coletivo.

Nesse sentido, a interpretação ampliada da função social da propriedade permite avanços na construção de um sistema jurídico mais inclusivo e equitativo, em que a atividade econômica seja direcionada não apenas para benefício individual, mas também para o progresso social e o atendimento das necessidades da comunidade. A vinculação entre o direito de propriedade e a função social ganha ainda mais relevância quando analisamos a propriedade privada urbana, conforme estabelecido no artigo 182<sup>43</sup> da Constituição.

A essa relativização do conceito originário de propriedade, relacionado a sua função social só se tornou possível à medida que, nosso ordenamento, passou por um amadurecimento lento e gradual quanto sua concepção, seja urbana ou rural, resta consagrado que deverá obedecer a uma utilidade ou fim, e de que este, deve ser de cunho social de forma a respeitar a Constituição no que tange a seus preceitos fundamentais.<sup>44</sup>

Nesse dispositivo, é destacado o papel fundamental da propriedade privada urbana no cumprimento da função social, especialmente no contexto do desenvolvimento urbano. Ao reconhecer que as cidades são espaços complexos e dinâmicos, a legislação busca garantir que a propriedade urbana seja utilizada de forma adequada e responsável, visando ao bem-estar coletivo, à promoção do acesso à

---

<sup>43</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>44</sup> BARROSO, Luís Roberto. "Curso de Direito Constitucional Contemporâneo": os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 261-262.

moradia digna, ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Dessa forma, a relação entre o direito de propriedade e a função social se torna essencial para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

### **3.1. Função social da propriedade urbana: Estatuto das Cidades**

O princípio constitucional de função social, direciona o direito de propriedade no Brasil. Segundo esse princípio, todos os bens, sejam eles móveis ou imóveis, rurais ou urbanos, devem ser utilizados de acordo com os interesses da sociedade, e não apenas com os interesses dos proprietários.

Em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso, o segundo Presidente eleito democraticamente após a ditadura, estabeleceu regulamentações para os artigos 182 e 183 da Constituição Federal por meio da Lei 10.257/2001, conhecida como "Estatuto das Cidades".

Noutras palavras, essa legislação buscava estabelecer diretrizes para o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de garantir que a propriedade urbana cumprisse sua função social. Isso significava que as autoridades públicas deveriam dar prioridade à regularização da posse da terra e à melhoria das condições de vida nas áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Essas medidas visavam promover a inclusão social, a justiça urbana e a melhoria da qualidade de vida para todos os cidadãos. É nesse sentido que o §2º, do art. 182, da Magna Carta dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (...)

O artigo 2º do Estatuto das Cidades, definiu que a política urbana passaria a ter como objetivo principal o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, valorizando socialmente a propriedade urbana. Para alcançar esse objetivo, todos os órgãos estatais, especialmente os municípios, foram instruídos a

priorizar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.<sup>45</sup>

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano<sup>46</sup>; (...)

A fim de efetivar os dispositivos constitucionais mencionados e assegurar a implementação dos instrumentos da política urbana pelos entes federativos, com destaque aos Municípios, esta lei, em seu artigo 39, que normatiza especificamente o Plano Diretor para as cidades, afirma que a propriedade urbana cumprirá sua função social, quando assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos, no que concerne à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, de forma que a Lei 10.257 de 2001, terminou por infra ordenar o alcance da função a ser cumprida pela propriedade, amplificando aquelas proteções já dispostas pelo legislador constituinte.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

O Estatuto das Cidades representa um marco importante ao estabelecer diretrizes e princípios para o desenvolvimento urbano sustentável, a regularização fundiária, a função social da propriedade e a participação popular na gestão das cidades — sendo que sua promulgação foi um passo significativo rumo à busca por

---

<sup>45</sup> BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia. “Desenvolvimento e cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais”. Recife: Fase, 2009. p. 160.

idades mais justas, equitativas e inclusivas, que atendam às necessidades e garantam a qualidade de vida de seus habitantes:

A versão alcançada pela Lei, ora de número 10.257/2001, conquistada depois de onze anos de negociação e de pressão sobre o Congresso e o Governo Federal, expressa o debate acumulado nos meios técnicos e populares urbanos nos últimos vinte anos, bem como parte dos princípios estabelecidos no Movimento pela Reforma Urbana.<sup>47</sup>

No contexto dos imóveis urbanos, os interesses da sociedade são refletidos na organização da cidade, determinada pelo Plano Diretor. Portanto, a propriedade urbana cumpre sua função social quando seu uso é adequado à infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, contribuindo simultaneamente para a segurança, o bem-estar e o desenvolvimento dos usuários, vizinhos e da população como um todo.

Essa condição é essencial para garantir o efetivo exercício do Direito à Cidade. No Brasil, onde as cidades enfrentam um *déficit* habitacional e grande parte da população se vê obrigada a residir cada vez mais distante das áreas com oferta de serviços públicos, muitas vezes ocupando regiões ambientalmente sensíveis, uma propriedade ociosa não está cumprindo sua função social.

Portanto, é o plano diretor que estabelece o conteúdo concreto da função social da propriedade urbana (art. 182, § 2º). Trata-se de forma de planejamento que não pode ser considerada como intervenção no domínio econômico propriamente dito, mas no domínio restrito do direito de propriedade, a respeito do qual a ordem constitucional permite a interferência imperativa do Poder Público por meio da atuação da atividade urbanísticas.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002., p. 34

<sup>48</sup> José Afonso da Silva. Direito urbanístico brasileiro. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

#### 4. O Plano Diretor de São Paulo

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes e regras para o uso e ocupação do solo, além de definir políticas públicas para o desenvolvimento urbano. Ele é elaborado com base em estudos técnicos e participação popular, visando promover a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

O Plano Diretor de São Paulo<sup>49</sup> e o Plano de Estruturação Urbana e Paisagística da Cidade (PEUC) são instrumentos essenciais para o desenvolvimento sustentável e ordenado da cidade de São Paulo. Eles buscam orientar o crescimento urbano, equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e garantir a qualidade de vida para os seus habitantes. Nessa linha o Plano Diretor de São Paulo foi instituído em 2002, e desde então passou por revisões e atualizações para se adequar às demandas e desafios da cidade.

O atual Plano Diretor da cidade de São Paulo é regido pela Lei nº 16.050/2014, cujos principais objetivos estão elencados por meio do art. 5º, veja-se:

Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são: I - Função Social da Cidade; II - Função Social da Propriedade Urbana; III - Função Social da Propriedade Rural; IV - Equidade e Inclusão Social e Territorial; V - Direito à Cidade; VI - Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado; VII - Gestão Democrática.

Quanto ao Plano de Estruturação Urbana e Paisagística da Cidade (PEUC) é um plano específico para a Cidade de São Paulo, que tem como objetivo principal promover a integração das áreas verdes, espaços públicos e elementos paisagísticos com o tecido urbano. Ele busca a valorização do patrimônio natural e cultural da cidade, estimulando a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, o PEUC propõe a criação de áreas verdes, parques e corredores ecológicos, conectando diferentes regiões da cidade e proporcionando espaços de lazer e convivência para os cidadãos. Além disso, busca-se a revitalização de áreas degradadas, a promoção da mobilidade sustentável e a melhoria da

---

<sup>49</sup> Plano Diretor de São Paulo, Lei nº 16.050/2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 15.06.2023.

infraestrutura urbana. Assim, resta, portanto necessário que seja demonstrado sob qual ótica esta formulada a função social da propriedade urbana no PEUC de São Paulo:

A função social, presente na Constituição Federal de 1988, é princípio norteador do direito de propriedade no Brasil.

De acordo com ele, todo bem, seja móvel ou imóvel, rural ou urbano, deve ter um uso condizente com os interesses da sociedade, e não apenas com os interesses dos proprietários. No caso dos imóveis urbanos, os interesses da sociedade se refletem na ordenação da cidade, definida pelo Plano Diretor.

Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando seu uso é compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, e simultaneamente colabora para a segurança, bem-estar e desenvolvimento dos usuários, vizinhos e, por fim, da população como um todo. É, portanto, condição para efetivar o Direito à Cidade.

No Brasil, onde as cidades apresentam déficit habitacional e boa parte da população se vê obrigada a residir cada vez mais distante das áreas com oferta de serviços públicos, muitas vezes inclusive ocupando regiões ambientalmente sensíveis, uma propriedade ociosa não está cumprindo sua função social.<sup>50</sup>

Ou seja, a função social da propriedade urbana aqui trazida, é um princípio fundamental para garantir uma cidade mais justa e equilibrada.

A implementação desse princípio ocorre por meio do Plano Diretor, que estabelece as diretrizes para a ordenação e o desenvolvimento urbano, levando em consideração a infraestrutura, os equipamentos e os serviços públicos disponíveis. O uso adequado da propriedade urbana, em conformidade com o Plano Diretor, é essencial para criar uma cidade mais inclusiva, com acesso equitativo a serviços públicos, segurança e qualidade de vida para todos os cidadãos, principalmente em um contexto em que há um *déficit* habitacional significativo e muitas pessoas se veem obrigadas a residir em áreas distantes dos centros urbanos, a existência de propriedades ociosas representa um problema.

---

<sup>50</sup> \_\_\_\_\_; Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf). Visto em: 16.05.2023.

Essas áreas sem uso estão deixando de cumprir sua função social, uma vez que poderiam ser destinadas à construção de moradias e ao atendimento das necessidades habitacionais da população. Além disso, a ocupação de regiões ambientalmente sensíveis, muitas vezes por falta de opções de moradia adequadas, acaba resultando em impactos negativos para o meio ambiente.

Portanto, é necessário promover políticas que incentivem o uso efetivo e sustentável da propriedade urbana, combatendo a ociosidade e garantindo que todos possam desfrutar de condições dignas de moradia, em áreas próximas aos serviços e infraestruturas necessárias para uma vida plena.

Esses dois instrumentos, o Plano Diretor e o PEUC, trabalham em conjunto para orientar o crescimento e desenvolvimento urbano de São Paulo, sendo fundamentais para garantir um ambiente urbano mais equilibrado, com maior qualidade de vida para os seus moradores, preservação do meio ambiente e a promoção de uma cidade mais justa e inclusiva.

## **CAPÍTULO II — DIREITO À HABITAÇÃO**

### **1. Plano Internacional**

O direito à habitação é um direito humano fundamental reconhecido internacionalmente. O acesso a uma moradia adequada é essencial para o bem-estar, a dignidade e o desenvolvimento de todas as pessoas. Diversos instrumentos internacionais estabelecem e protegem esse direito, fornecendo diretrizes e princípios que os países devem seguir.

Um dos principais documentos internacionais que aborda o direito à habitação é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. O artigo 25 da Declaração estabelece que

" toda 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".

Além disso, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado em 1966 e ratificado por muitos países, incluindo o Brasil por meio do sancionado Decreto Lei 591/1992, também reconhece o direito à moradia adequada. O artigo 11 do Pacto estabelece que

"os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e para sua família, inclusive à alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como a um nível continuamente melhorado de vida".

Em 1991, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu os Princípios Orientadores sobre Desalojamentos Forçados, que fornecem orientações para os governos sobre como evitar desalojamentos forçados e garantir soluções adequadas para as pessoas afetadas.

Outro documento relevante é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pelos países membros da ONU em 2015. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 visa "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis", incluindo o acesso adequado a moradia para todos como um componente-chave.

Esses instrumentos internacionais destacam a importância de garantir o direito à habitação adequada para todos, combatendo a falta de moradia, o deslocamento forçado, a precariedade das condições de moradia e a discriminação no acesso à habitação. Os Estados são responsáveis por garantir e promover o direito à habitação, adotando medidas para prevenir desalojamentos forçados, combater a discriminação no acesso à moradia, promover o acesso a moradias seguras, saudáveis e acessíveis, e melhorar continuamente as condições de moradia para todos.

Em resumo, o direito à habitação é um direito social universalmente reconhecido, sendo fundamental que os Estados se empenhem em implementar políticas e medidas concretas para garantir o acesso universal a uma moradia adequada, contribuindo para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis.



## 2. Proteção constitucional do direito à habitação

Inicialmente, cumpre destacar que o direito à habitação é protegido pela Constituição Federal de 1988 em diversos capítulos. Assim, encontra previsão em diversos dispositivos constitucionais que garantem a sua proteção e promoção. O primeiro ponto relevante é o princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecido no artigo 1º da Constituição. Esse princípio fundamenta todos os direitos e garantias constitucionais, incluindo o direito à habitação, reconhecendo a importância de condições de vida dignas para todas as pessoas. Nesse sentido, Maria Garcia:

(...) a dignidade da pessoa humana pode ser entendida como a compreensão do ser humano na sua integralidade física e psíquica, como autodeterminação consciente, garantida moral e juridicamente”. E “do ponto de vista do direito, sobrepondo-se a tudo e em primeiro lugar: o princípio de dignidade da pessoa humana (Constituição, art. 1º, III), como diretiva aos limites da ciência”.<sup>51</sup>

Além disso, o direito à habitação é explicitamente mencionado no artigo 6º da Constituição, que trata dos direitos sociais. Esse artigo estabelece que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária

---

<sup>51</sup> GARCIA, Maria. “Biodireito constitucional: uma introdução”. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 42, jan.-mar. 2003, pp. 112, 113.

Quanto a vinculação da dignidade do direito à moradia à dignidade da pessoa humana é inequívoca, posto que ela proporciona proteção contra as intempéries, portanto, preservando a saúde, e ainda um local para gozar de privacidade.<sup>52</sup> Assim, a Constituição da República reconhece e protege esse vínculo, pois entende que ter um lugar adequado e seguro para viver é essencial para que as pessoas possam desfrutar de uma vida digna. Sobre isso o professor da casa, Sergio Iglesias Nunes de Souza elucida:

:De fato, há de se conceber o direito à moradia como elemento primacial do reconhecimento da dignidade da pessoa humana, já que a questão da dignidade, não obstante tratar-se de um valor espiritual e moral (aceito pela doutrina como princípio e para outros como postulado), também é instituto de proteção jurídica, daí o direito à moradia estar intimamente relacionado a outros direitos, já que, pelo fato de se morar sob um teto, em um local determinado, tem-se também direito a outros direitos, com o direito à vida privada, à intimidade, à honra, à imagem, ao sigilo de correspondência de sua residência, o segredo doméstico, ao sossego, à educação, à saúde, pois não há como admitir o exercício de um direito sem o outro, porquanto são tão essenciais que se unem em um só indivíduo, de forma que não se pode separá-los integralmente ou definitivamente. Não há como obter vida digna dentro de situações subumanas, como aquelas em que falta, por exemplo, saneamento básico.<sup>53</sup>

Ainda, o direito à moradia é respaldado pelo princípio da função social da propriedade, presente no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 170, inciso III, da Constituição. Esses dispositivos estabelecem que a propriedade deve cumprir sua função social, ou seja, ser utilizada de maneira a atender aos interesses da sociedade como um todo, incluindo o acesso à moradia adequada. Sobre o assunto, Sergio Iglesias Souza preleciona que:

---

<sup>52</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. “O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 154.

<sup>53</sup> SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. “Direito à Moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 38.

É nesse contexto que a propriedade privada compõe a ordem econômica, sob um compromisso mais amplo, geral e menos individual, visto que deverá estar afinada com outros princípios para a concretização dessa tarefa, como é o caso da soberania nacional, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente e em relação à redução das desigualdades regionais e sociais, consoante estabelecem os incisos I, IV, V, VI, VII do artigo. 170 (2013, p. 93).

Sobre a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, prossegue Sérgio Iglesias Souza:

A sua inclusão como direito social no texto constitucional tem por objetivo a proteção da sociedade, mas visto com o objetivo de proteção, antes, do indivíduo. E, nesse caso, não se justifica a lesão desse direito a uma ou mais pessoas, ou apenas parte delas, sob o argumento de que o direito à moradia visa à proteção da função social e, nesse passo, estar-se-ia observando o seu regramento fundamental. Ao contrário, o objeto da norma constitucional é a preservação do direito do indivíduo à moradia, e em decorrência, atende-se a esse direito em benefício da sociedade.<sup>54</sup>

Em outros dispositivos, a Constituição da República protege, de maneira indireta ou implícita, o direito à moradia. Isso é evidente quando estabelece que a responsabilidade pela formulação de políticas habitacionais recai sobre a União, Estados e Municípios, conforme previsto no artigo 23, IX. Além disso, a Constituição também garante ao trabalhador o direito de receber um salário-mínimo que seja suficiente para cobrir suas despesas de moradia, uma necessidade básica, conforme estabelecido no artigo 7º, IV.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV - salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos

---

<sup>54</sup> *Op. cit.* p. 103.

que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

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;

Como já mencionado anteriormente, no âmbito urbano, o direito à moradia é abordado no artigo 182 da Constituição, que trata da política de desenvolvimento urbano. Esse artigo estabelece que o plano diretor, instrumento fundamental para a ordenação do crescimento das cidades, deve garantir o atendimento das necessidades de moradia, transporte, serviços públicos, entre outros, de toda a população.

É dever do Estado promover políticas e ações que garantam o acesso de todos a uma moradia adequada, combatendo a falta de moradia, o déficit habitacional e a precariedade das condições de moradia. A efetivação desse direito é essencial para assegurar condições de vida dignas e promover a justiça social e a igualdade no país.

Além dos documentos internacionais mencionados anteriormente, o direito humano à habitação também é protegido por diversos outros tratados internacionais. Entre eles, destacam-se a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica de 1969, que foi adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Além disso, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ambas adotadas em 1965, também oferecem proteção ao direito à moradia.

Esses tratados internacionais, refletem o compromisso da comunidade internacional em assegurar o direito à moradia como um direito humano fundamental e promover a igualdade e a não discriminação no acesso a uma moradia adequada.

### **3. Inobservância: Efeitos indiretos da violação**

A inobservância, bem como o desrespeito ao fundamental do direito à habitação ocorrem quando não são tomadas as medidas necessárias para garantir o acesso à moradia adequada. Isso pode incluir a falta de políticas habitacionais eficazes,

a ausência de investimentos em infraestrutura adequada, a discriminação no acesso à moradia com base em raça, gênero, origem étnica, *status* socioeconômico ou outras formas de discriminação, bem como despejos forçados e remoções involuntárias sem a devida proteção legal e compensação adequada.

Além disso, a especulação imobiliária, o *déficit* habitacional, a falta de regularização fundiária e a falta de acesso a serviços básicos como água, saneamento e energia também contribuem para a inobservância do direito à moradia.

Essas violações indiretas têm um impacto significativo na vida das pessoas, comprometendo sua dignidade, segurança e bem-estar. Para combater tais violações, é fundamental que os governos adotem políticas habitacionais abrangentes, promovam a igualdade de acesso à moradia, protejam os grupos vulneráveis e marginalizados, e garantam o cumprimento das leis e normas internacionais de direitos humanos relacionadas ao direito à moradia. Isso requer uma abordagem holística, envolvendo ações coordenadas em diversos setores, como habitação, urbanismo, justiça e direitos humanos.

### **3.1. *Déficit* habitacional**

O *déficit* habitacional é uma medida que indica a insuficiência de moradias adequadas em relação à demanda da população, representando a diferença entre o número de famílias ou indivíduos que necessitam de moradia adequada e o número de moradias disponíveis. Esse *déficit* é calculado levando em consideração diversos fatores, como o crescimento populacional, o número de famílias em situação de vulnerabilidade ou inadequação de moradia, a falta de infraestrutura básica, entre outros.

Nesse sentido, o dividimos esses prejuízos em três categorias principais: como (i) o *déficit* quantitativo, no qual se refere à falta de moradias em relação ao número de famílias ou indivíduos que precisam de um local para viver. Essa falta de moradias pode ser causada por diversos motivos, como crescimento populacional rápido, migração para áreas urbanas, ausência de políticas habitacionais adequadas, entre outros.

Em segundo cenário, falando-se de um (ii) *déficit* qualitativo, em que as moradias não atendem aos critérios mínimos de qualidade estabelecidos, como falta

de infraestrutura básica (água, saneamento, energia elétrica), condições precárias de segurança, inadequação estrutural, falta de acesso a serviços essenciais, entre outros.

Por fim, teríamos o (iii) ônus excessivo com aluguel. Categoria esta marcada pela faixa de famílias que gastam uma maior porcentagem de sua renda com aluguel, o que dificulta seu acesso a outros serviços e afeta sua qualidade de vida. É considerado que um ônus excessivo com aluguel ocorre quando uma família gasta mais de 30% de sua renda líquida com habitação

Nesse sentido, implica demonstrar que de acordo com uma pesquisa divulgada pela Fundação João Pinheiro em março de 2021, considerando dados de 2019, foram identificados os seguintes indicadores relacionados à habitação: a falta de residências, habitações em condições precárias, a prática de coabitação e o ônus excessivo com aluguel, revelou um déficit habitacional de 5,8 milhões de moradias.<sup>55</sup> E com consequências da crise sanitária da Covid-19 houve projeção para um déficit habitacional de 6,10 milhões de moradias no ano de 2021.<sup>56</sup>

Na esfera paulistana, a Lei nº 17.638/2021, novo Programa Habitacional da Cidade de São Paulo – Pode Entrar, permite a simplificação ao acesso no sistema habitacional do município, contribuindo na redução do *déficit* na capital paulista.<sup>57</sup>

## **Regularização fundiária**

A regularização fundiária é um processo fundamental para garantir a segurança jurídica e o direito de propriedade das pessoas em relação aos seus imóveis. Trata-se de um conjunto de ações legais, técnicas e sociais voltadas para a regularização de áreas ocupadas de forma informal ou irregular, buscando promover a inclusão social e

---

<sup>55</sup> DÉFICIT habitacional no Brasil. Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2012. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>. Acesso em: 12 de jun. de 2023.

<sup>56</sup> VIECELI, Leonardo. Crise econômica deve elevar déficit habitacional para 6,1 milhões de moradias no país, diz estudo. Folha de S. Paulo [on-line], Rio de Janeiro, 17 set. 2021. Acesso em: 12 de jun. de 2023.

<sup>57</sup> Conforme notícia da Folha de São Paulo, 25 de novembro de 2022, de imediato, o Pode Entrar irá destravar 10 mil unidades da modalidade 'entidades' e mais 4 mil da modalidade 'mercado' do antigo programa, que poderão ser construídas diretamente pela Prefeitura ou por entidades, haja vista um déficit de 369 mil habitações na cidade de São Paulo, ante a população de rua de cerca de 32 mil pessoas. Tal medida, visa uma política habitacional mais efetiva, uma vez que houve aumento exponencial do interesse de moradia (inscrição) em: 800/mês antes da pandemia – 2100/mês em 2021 – para 3700/mês em 2022.

o acesso à moradia digna. No contexto brasileiro, a regularização fundiária desempenha papel essencial devido à existência de vultosos assentamentos informais e ocupações irregulares em áreas urbanas e rurais.

Essas ocupações, muitas vezes, ocorrem devido à falta de políticas habitacionais adequadas, à desigualdade socioeconômica e à concentração de terras. A regularização fundiária visa, portanto, regularizar a situação jurídica dessas áreas e proporcionar aos ocupantes o reconhecimento legal de sua posse ou propriedade, conferindo-lhes direitos e garantias.

Esse processo pode envolver a identificação e demarcação das áreas ocupadas, a regularização dos registros imobiliários, a infraestruturação dos assentamentos e a implementação de políticas de inclusão social, como a oferta de serviços públicos e a melhoria das condições de vida. Além de garantir a segurança jurídica, a regularização fundiária contribui para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e rurais. Ao conferir a propriedade formal, possibilita a obtenção de financiamentos e investimentos, o acesso a programas habitacionais e a melhoria das condições de infraestrutura e serviços básicos.

Também promove a valorização dos imóveis e a inclusão dos moradores na vida comunitária e nas políticas públicas locais. É importante ressaltar que a regularização fundiária deve ser realizada de forma justa e participativa, levando em consideração os direitos e interesses dos ocupantes, bem como os aspectos socioambientais das áreas. A participação dos moradores, associações comunitárias e poder público é essencial para garantir que o processo seja transparente, inclusivo e atenda às necessidades da população.

A regularização fundiária desempenha um papel crucial na promoção da justiça social, na redução do *déficit* habitacional e na garantia do direito à moradia adequada. Ao regularizar as ocupações informais e irregulares, busca-se superar a precariedade habitacional, promover a inclusão social e contribuir para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e rurais.

## **Especulação imobiliária**

A especulação imobiliária refere-se a um fenômeno no mercado imobiliário em que ocorre a compra de propriedades com o objetivo de obter lucro através da valorização do seu preço, em vez de utilizá-las para fins produtivos ou residenciais. É um processo impulsionado pela expectativa de que o valor dos imóveis aumente no futuro, permitindo ao especulador vender o imóvel por um preço mais alto do que o valor inicialmente investido. Esse tipo de prática especulativa muitas vezes está associado a áreas urbanas onde há potencial de desenvolvimento, como regiões em crescimento, áreas próximas a empreendimento ou locais com alta demanda por moradia.

Diversas são as consequências negativas, tanto sociais quanto econômicas. Em primeiro lugar, a especulação imobiliária pode contribuir para o aumento dos preços dos imóveis, tornando a moradia inacessível para a população de baixa renda. Isso ocorre quando os especuladores adquirem grandes quantidades de propriedades com a finalidade de vendê-las a preços elevados, resultando em uma demanda excedente que impulsiona os valores imobiliários para além do alcance da maioria das pessoas. Essa situação agrava o *déficit* habitacional e a desigualdade social, uma vez que muitas famílias não conseguem arcar com os altos custos de moradia.

Além disso, a especulação imobiliária pode levar à gentrificação, processo em que áreas urbanas antes habitadas por populações de baixa renda são transformadas e revitalizadas para atender às demandas de moradores com maior poder aquisitivo. Como resultado, as comunidades locais são deslocadas, perdendo suas casas e suas conexões sociais, e muitas vezes são forçadas a se realocar para áreas distantes e carentes de infraestrutura. Outro efeito negativo da especulação imobiliária é a subutilização de propriedades, em que os especuladores podem manter os imóveis vazios por longos períodos, aguardando a supervalorização dos preços.

Essa prática contribui para a escassez de moradias disponíveis no mercado e para a falta de utilização produtiva dos imóveis, prejudicando o desenvolvimento urbano e a oferta de habitação. Para combater a especulação imobiliária, diversos instrumentos podem ser adotados, como a implementação de políticas de controle de preços, a criação de impostos sobre propriedades ociosas, a promoção de programas



habitacionais acessíveis e a adoção de regulações urbanísticas que incentivem a função social da propriedade.

É fundamental buscar um equilíbrio entre a valorização dos imóveis e a garantia do direito à moradia para todos, evitando os efeitos negativos da especulação imobiliária e promovendo um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

### **3.2. *Instabilidade emocional***

É justamente nesse sentido que a falta de uma habitação segura pode ter um impacto significativo na saúde mental e emocional dos indivíduos afetados, uma vez que a incerteza quanto ao futuro e a preocupação constante com as necessidades básicas, como abrigo, alimentação e segurança, podem levar a altos níveis de estresse e ansiedade. A falta de moradia cria uma sensação de instabilidade e vulnerabilidade, o que pode desencadear problemas emocionais.

Depressão, baixa autoestima, vergonha uma vez que sem habitação julgados e estigmatizados pela sociedade cada vez mais estarão; a falta de moradia muitas vezes é vista somente como a condição, mas nunca como o resultado de uma série de experiências traumáticas, como violência doméstica, abuso ou desastres naturais que os indivíduos nessa condição acabaram por passar.

Nessa linha, a falta de habitação causa além de instabilidade, falta de privacidade, cujas dificuldades financeiras inerentes a condição podem colocar pressão adicional nos vínculos familiares e nas amizades. É importante reconhecer que cada pessoa é afetada de forma única pela falta de moradia, e esses prejuízos emocionais podem variar em intensidade e duração. A abordagem adequada para lidar com esses problemas inclui o acesso a moradia adequada, suporte psicológico, serviços de saúde mental e apoio social para ajudar as pessoas a reconstruírem suas vidas.

Assim, RABINOVICH expõe de forma ímpar a importância de um lar:

A casa é um meta-símbolo, em primeiro lugar, porque ela substitui o útero, em suas funções de proteção, sendo uma extensão e um reflexo da maternagem. Em segundo lugar, porque, ao fazer isto ou por fazer isto, isto é a simbolização. A maternagem é tanto a fonte da simbolização quanto configura o primeiro símbolo. Devido a isto, a casa permanece como uma espécie de símbolo

original: pois denota a origem-útero-terra-caverna- montanha e conota a vida relacional que está na origem do psiquismo humano. <sup>58</sup>

## **CAPÍTULO III — INTERSEÇÕES ENTRE DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO À HABITAÇÃO**

### **1. Direitos Fundamentais de 1ª e 2ª Geração**

Os direitos humanos de Primeira Geração estão associados ao contexto do final do século XVIII, destacando-se a independência dos Estados Unidos e a criação de sua constituição em 1787, bem como a Revolução Francesa em 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão é considerada seu marco histórico.

Essa geração de direitos é caracterizada pela ênfase na liberdade individual, com foco nos direitos civis e políticos. Esses direitos são conquistados através da restrição do controle estatal, uma vez que a atuação do Estado pode interferir na liberdade do indivíduo.

Os direitos civis, ou individuais, são prerrogativas que visam proteger a integridade humana contra abusos de poder ou arbitrariedades estatais. Eles incluem a liberdade de expressão, o direito ao devido processo legal, a presunção de inocência, a proteção da vida privada, a liberdade de locomoção, entre outros.

Por outro lado, os direitos políticos garantem a participação popular na administração do Estado, englobando o direito de voto, o direito de ser votado, o direito de ocupar cargos ou funções políticas e o direito de permanecer nesses cargos. Esses direitos estão relacionados à cidadania e permitem a participação dos eleitores na vida político-institucional de seu país. É importante ressaltar que os direitos civis são universais, aplicáveis a todas as pessoas, sem distinção. Já os direitos políticos são restritos à cidadania e, portanto, se aplicam apenas aos eleitores, garantindo-lhes o direito de participar da vida política e institucional de sua nação.

---

<sup>58</sup> RABINOVICH, E. P. A casa como símbolo: A relação mãe criança. Dissertação de doutorado, 1997. Disponível em: Acesso em: 22 jun. 2023.

Noutro espeque, os direitos humanos de Segunda Geração surgem após a Primeira Guerra Mundial, em um contexto em que o conceito de Estado de Bem-Estar Social ganha força. Essa geração de direitos está relacionada ao princípio da igualdade e enfatiza a exigência do Estado em garantir direitos sociais, econômicos e culturais essenciais para uma vida digna.

Esses direitos se manifestam como direitos fundamentais, impondo ao Estado uma série de obrigações que se materializam em normas constitucionais, políticas públicas, programas sociais e ações afirmativas. É responsabilidade do Estado cumpri-los, sob pena de sanções em caso de descumprimento.

A Constituição Brasileira de 1988 incorpora os direitos sociais, característicos da segunda geração, no artigo 6º. Esse artigo assegura direitos como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, conforme estabelecido na Constituição.

Além disso, a Constituição também aborda os direitos de primeira geração, como a propriedade, no artigo 5º. Esse artigo estabelece que a propriedade é um direito garantido a todos, desde que cumpridas suas funções sociais. Ou seja, o direito de propriedade deve ser exercido de forma a atender aos interesses coletivos e ao bem-estar social.

Dessa forma, a Constituição brasileira funde os direitos de primeira e segunda gerações, garantindo tanto os direitos civis e políticos, relacionados à liberdade individual e à participação política, quanto os direitos sociais, econômicos e culturais, voltados para a igualdade e a dignidade humana. Ambas as gerações de direitos são reconhecidas e protegidas no ordenamento jurídico brasileiro.

Em síntese conclusiva, nas palavras do Ministro Celso de Mello:

“Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações

sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.”<sup>59</sup>

## 2. ADPF 828 - Suspensão de Ordem de Despejo

Considerando os constantes embates entre o direito à propriedade e o direito à moradia, é inegável que a ADPF 828 demonstra de forma significativa a importância de equilibrar essas duas prerrogativas fundamentais. Em um momento marcado pela pandemia global, essa decisão se revela ainda mais relevante, pois busca garantir a segurança e a dignidade das pessoas diante dos desafios impostos pela crise sanitária.

A ADPF 828, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, teve como objetivo central a suspensão das ordens de despejo durante o período de pandemia. Diante da necessidade de evitar a propagação do vírus e mitigar seus impactos, essa medida se mostrou essencial para proteger a saúde e o bem-estar das pessoas em situação de vulnerabilidade, muitas vezes dependentes de suas moradias como único abrigo. Nesse sentido, o Ministro Luis Roberto Barroso:

A pandemia da COVID-19 impacta de maneira mais grave pessoas pobres e negras. Diversos fatores contribuem para esse impacto desproporcional, a exemplo das condições precárias de saneamento básico e acesso à água potável, a dificuldade de praticar o isolamento social e a necessidade de sair para trabalhar. [...] Diante da crise instaurada pela pandemia, a principal estratégia de combate à COVID-19 é o isolamento social. A recomendação é que as pessoas fiquem em casa a fim de achatar a curva de contágio da doença. No atual contexto, a residência passou a ser um escudo relevante contra o vírus. A garantia do direito à moradia, fundamental per se, agora também é um instrumento de promoção da saúde.<sup>60</sup>

<sup>59</sup>Relator Min. Celso de Mello, MS sob nº 22.164. j. 30-10-1995. Publicado em 17 de nov. de 1995.

<sup>60</sup> BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. Relator: Min. Luiz Roberto Barroso. 2021. p. 22. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF\\_ADPF\\_828\\_f3ce1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643987643&Signature=YldbSzX5uO8%2BEpluM%2Bw3W9jkqlw%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADPF_828_f3ce1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1643987643&Signature=YldbSzX5uO8%2BEpluM%2Bw3W9jkqlw%3D). Acesso em: 10 jun. 2023

Ao assegurar a suspensão das ordens de despejo, a ADPF 828 reconhece a necessidade de preservar o direito à moradia como um direito fundamental, capaz de salvaguardar a dignidade humana. Afinal, em um contexto de crise sanitária, a falta de moradia adequada pode agravar as condições de saúde e aumentar a exposição ao vírus, contribuindo para o agravamento da situação.

Contudo, é importante ressaltar que a ADPF 828 também destaca a relevância do direito à propriedade, reconhecendo sua importância para a estabilidade social e econômica. Assim, a decisão busca encontrar um equilíbrio entre esses dois direitos fundamentais, buscando conciliar a proteção da moradia com a necessidade de garantir segurança jurídica aos proprietários. Destaca-se que o Ministro Luis Roberto Barroso reconhece a tradição do Judiciário em privilegiar o direito de propriedade em detrimento do direito à moradia afirmando o seguinte:

Além disso, nas disputas judiciais envolvendo conflitos fundiários, os órgãos do Poder Judiciário costumam avaliar a regularidade da posse, sem considerar a excepcionalidade da situação da pandemia e os riscos à saúde e a à vida que remoções podem gerar neste momento.<sup>61</sup>

Diante desse cenário complexo, a ADPF 828 torna-se um marco importante na busca por soluções que levem em consideração as particularidades da pandemia, respeitando os direitos humanos e promovendo a justiça social. Ao suspender as ordens de despejo, o Estado reconhece a necessidade de adotar medidas excepcionais em tempos excepcionais, priorizando a preservação da vida e o amparo àqueles que se encontram em condições mais vulneráveis.

Inicialmente, uma vez que postergado o prazo das ordens de despejo pela continuidade do contexto pandêmico, ficou assim a decisão liminar de 2021:

- a. ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 06 (seis) meses a contar da decisão as medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis,

---

<sup>61</sup> *Op. Cit.*, p.29

- b. ocupações posteriores à pandemia: o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou seja garantida moradia adequada e;
- c. despejo liminar: suspensão pelo prazo de 06 (seis) meses, sendo que nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.<sup>62</sup>

Bem como, quando de suas postergações diante da manutenção da pandemia, foi observada a tentativa de humanização das reintegrações de posse e ordens de despejo, pela criação de comissões de conflitos fundiários para sua realização, veja-se:

1. Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que sirvam de apoio aos juízes. De início, as comissões precisam elaborar estratégia para retomar decisões de reintegração de posse suspensas, de maneira gradual e escalonada;
2. As comissões de conflitos fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão para desocupação, mesmo em locais nos quais já haja decisões que determinem despejos. Ministério Público e Defensoria Pública devem participar;
3. Além de decisões judiciais, quaisquer medidas administrativas que resultem em remoções também devem ser avisadas previamente, e as comunidades afetadas devem ser ouvidas, com prazo razoável para a desocupação e com medidas para resguardo do direito à moradia, proibindo em qualquer situação a separação de integrantes de uma mesma família.

Portanto, a ADPF 828 oferece uma reflexão sobre a importância de uma abordagem sensível e equilibrada em casos de conflito entre o direito à propriedade e o direito à moradia, especialmente em momentos desafiadores como o vivenciado durante a pandemia. É essencial que sejam promovidas ações e políticas públicas que busquem mitigar os impactos sociais e econômicos decorrentes da crise, sempre pautadas na garantia dos direitos fundamentais e na promoção de uma sociedade mais justa e solidária.

---

<sup>62</sup> *Op. Cit.* p. 40-42

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a intersecção entre o direito de propriedade, o direito à propriedade, a função social e o direito à moradia revelam a necessidade de buscar um equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos dos institutos, visando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O direito de propriedade, embora seja um direito fundamental de primeira geração, não pode ser exercido de forma absoluta, pois deve atender à função social que lhe é atribuída. A função social da propriedade reconhece que a propriedade não é um fim em si mesma, mas um meio para promover o bem-estar da comunidade, garantindo condições dignas de vida para todos.

Nesse contexto, o direito à moradia surge como um direito social de segunda geração, buscando assegurar o acesso universal a uma habitação adequada e segura. A proteção desse direito é fundamental para garantir a dignidade da pessoa humana, proporcionando estabilidade emocional e condições dignas de vida. Em recente decisão da ADPF 828, que proibiu as ordens de despejo durante a pandemia, demonstra a importância de relativizar o direito de propriedade em face do direito à moradia, especialmente em momentos de crise e vulnerabilidade, mas, podendo, no entanto, servir de respaldo para futuras ordens que visem assegurar o bem-estar da coletividade. Essa medida reflete a preocupação com a estabilidade e o bem-estar das pessoas, reconhecendo que a moradia é um elemento essencial para a preservação da dignidade humana.

Nesse sentido, a Agenda 2030 da ONU, por meio dos objetivos 01, 03, 11 e 16, reforça a necessidade de promover cidades e comunidades sustentáveis, incluindo o acesso universal a moradias adequadas e a regularização fundiária. Essa agenda global enfatiza a importância de combater a desigualdade habitacional e promover a função social da propriedade urbana, contribuindo para a construção de sociedades justas e inclusivas.

A garantia do direito à moradia adequada e a efetivação dos direitos sociais são fundamentais para alcançar uma sociedade mais igualitária, na qual todos tenham a oportunidade de desfrutar de uma vida digna e com qualidade. Assim, é essencial que os Poderes Públicos, as instituições e a sociedade como um todo se comprometam em

promover políticas habitacionais inclusivas, regularizar a posse de terras, combater a desigualdade habitacional e garantir a função social da propriedade urbana.

Somente dessa forma poderemos avançar em direção a uma sociedade mais justa, na qual o direito à moradia seja efetivamente assegurado, proporcionando a todos uma base sólida para o exercício pleno de seus direitos e o desenvolvimento de suas potencialidades.

No âmbito internacional, o direito à moradia é reconhecido como um direito humano fundamental, respaldado por tratados e convenções que buscam garantir o acesso universal a uma moradia adequada e segura. Entre esses tratados, destacam-se a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que enfatizam a importância de proporcionar um lar digno a todas as pessoas, independentemente de sua condição.

Portanto, a proteção legal e constitucional desses direitos, aliada aos princípios internacionais e às metas de desenvolvimento sustentável, refletem o compromisso global de assegurar a dignidade e a qualidade de vida de todas as pessoas, em busca de um futuro justo e inclusivo.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Cândido Antônio Mendes de. **Nacionalismo e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, 1963.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 261-262.
- BACHELARD, G. **A poética do espaço**. Os pensadores. 2. ed. São Paulo: Victor Civita, 1984.
- BERCOVICI, Gilberto. **A Função Social da Propriedade**. Constituição Econômica e Desenvolvimento, uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia. **Desenvolvimento e cidades no Brasil: contribuições para o debate sobre as políticas territoriais**. Recife: Fase, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 22 jun. 2023.
- BRASIL. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 828**. Relator: Min. Luiz Roberto Barroso. 2021. p. 22. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF\\_ADPF\\_828\\_f3ce1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1643987643&Signature=YldbSzX5uO8%2BEpluM%2Bw3W9jkqlw%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADPF_828_f3ce1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1643987643&Signature=YldbSzX5uO8%2BEpluM%2Bw3W9jkqlw%3D). Acesso em: 10 jun. 2023
- CASTRO, Flávia Lages de. **História do direito geral e Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.
- CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado Sobre a Terra**. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso de 18 jun. 2023.
- COMPARATO, Fábio Konder, **Capitalismo: civilização e poder**. Estudos Avançados 25, Edusp, São Paulo, 2011.
- CORTESÃO, Jaime. **A Colonização do Brasil**. Lisboa: Portugália Editora, 1969.
- COULANGES, Fustel de. **La Cité Antique**. São Paulo: Martin Claret, 2003
- DECCA, Edgar de. **O Silêncio dos Vencidos: memória, história e revolução**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DUBY, Georges. **Economia Rural e Vida no Campo no Ocidente Medieval**. Lisboa: Edições 70, 1988, v. 2
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.
- FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Ed. Sérgio Antônio Gabris. Porto Alegre. 1988.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.

FREUD, S. Mal-Estar na Civilização. **Obras psicológicas completas de Sigmund Freud. Edição standard brasileira** (Vol. XXI). Rio de Janeiro: Imago, 1996.

GARCIA, Maria. **A Constituição Canônica e os Direitos Humanos Fundamentais: Uma Teoria da Constituição**. Almedina. 1ª Ed. São Paulo. 2021.

GARCIA, Maria. **Biodireito constitucional: uma introdução**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, v. 42, jan.-mar. 2003.

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

Godinho, Vitorino Magalhães. **A Estrutura Social do Antigo Regime**. Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa. Lisboa: Arcádia. 1977.

GOMES, Laurentino. 1808. São Paulo: Planeta, 2007.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª ed. rev. E atual. / por Luis Edson Fachin – Rio de Janeiro: Forense, 2012,

HESPANHA, Antônio M., **A Cultura Jurídica Europeia. Síntese de um milênio**. Coimbra: Almedina, 2012.

LE GOFF, Jacques. **O Apogeu da Cidade Medieval**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martins Claret, 2002.

MACIEL, Jose Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAGALHÃES, José Calvet de. **História do Pensamento Econômico em Portugal: da Idade Média ao mercantilismo**. Coimbra: Biblioteca Particular, 1967.

MARTINO, José. 1789 – **A inconfidência mineira e a vida cotidiana nas minas do século XVIII**. E-book: Excalibur, 2014

MONTESTESQUIEU, Charles de Secondat, de l'esprit des lois. **Une édition électronique réalisée a partir du livre Montesquieu, De l'esprit des lois** (1758). Édition établie par Laurent Versini, Éditions Gallimard. Paris. 1995. P. 24. [https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf)

NORTH, D.C. **Structure and Change in Economic History**. New York: W.W. Norton and Co, 1984.

ORRUTEA, Rogério Moreira. **Da propriedade e a sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: UEL, 1998.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de direito civil**. Direitos Reais. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Luciene Maria Pires. **As Sesmarias em Portugal e no Brasil: A Colonização do Brasil analisada por meio das Cartas de Doação e dos Forais**. Orientador: Dr. Claudinei Magno Magre Mendes. 2010. Dissertação (Mestrado) – Curso de História, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2010. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93363/pereira Imp me assis.pdf](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93363/pereira%20Imp%20me%20assis.pdf). Acesso em 10 de jun. de 2023.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. 26º ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RIBEIRO, João. **História do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1953.

ROSENVALD, N. **A tridimensionalidade Constitucional da Propriedade**. Revista FAPAD. Curitiba. 2021. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/53>. Acesso em: 08 jun. 2023

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens**. Os Pensadores (Vol.2). São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 15-163.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na Constituição**: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luís Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais – São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA. José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras Oficializou Opção do Brasil pelos Latifúndios**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivos/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em 15 jun. de 2023.

\_\_\_\_\_. **A história do Direito do Trabalho e a evolução do Direito do Trabalho no Brasil**. TRF4. 2016. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/escola/modulos/noticias/415206>. Acesso em 09 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Visto em 18 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. **Direito à moradia: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas. Ippur/Fase, 1997.

\_\_\_\_\_, **Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo.** Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf). Acesso em: 16 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de São Paulo, Lei nº 16.050/2014.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 16 maio 2023.