

MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL: A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À HABITAÇÃO NO BRASIL

Andre Luiz da Silva Fernandes¹

Francisco Roberto Costa Nogueira²

RESUMO

Este artigo discute a proteção que a Constituição Federal de 1988 confere ao direito à moradia, investigando de que modo a ideia de função social da propriedade urbana impulsiona ou deveria impulsionar a política habitacional brasileira. Trata-se de tema que une dois campos normativos aparentemente distintos: o dos direitos fundamentais sociais e o do direito urbanístico. A pesquisa adota abordagem bibliográfica e jurisprudencial, valendo-se de obras especializadas, da legislação pertinente e de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Os resultados indicam que o ordenamento jurídico dispõe de instrumentos adequados para dar concretude ao direito à moradia, mas que fatores como a concentração fundiária histórica, a fragilidade das políticas públicas e a subocupação especulativa de imóveis urbanos continuam a minar sua efetividade. Conclui-se que superar esse quadro requer, além de legislação qualificada, comprometimento político real, investimento público consistente e participação ativa da sociedade civil na construção de cidades mais igualitárias.

Palavras-chave: Direito à moradia. Função social da propriedade. Direitos fundamentais. Política habitacional. Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

This article examines the protection afforded by the 1988 Brazilian Federal Constitution to the right to housing, investigating how the concept of the social function of urban property shapes or should shape Brazilian housing policy. The research combines bibliographic and jurisprudential methods, drawing on specialized scholarship, relevant legislation, and precedents from the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. Findings indicate that the legal system provides adequate tools for giving concrete effect to the right to housing, but that factors such as historical land concentration, weak public policies, and speculative underuse of urban properties continue to undermine its effectiveness. The article concludes that overcoming this situation requires, beyond sound legislation, genuine political commitment, sustained public investment, and active civil society participation in building more equitable cities.

Keywords: Right to housing. Social function of property. Fundamental rights. Housing policy. Federal Constitution of 1988.

1. INTRODUÇÃO

A moradia constitui necessidade humana essencial e condição indispensável para a concretização da dignidade da pessoa humana. Essa necessidade, tão elementar quanto a de se alimentar ou se vestir, carrega consigo uma dimensão jurídica que o direito constitucional

moderno não pode ignorar. No Brasil, a questão da moradia sempre esteve no centro das tensões entre o modelo de desenvolvimento urbano adotado ao longo do século XX, concentrador, excludente e especulativo, e as promessas de igualdade inscritas na Constituição Federal de 1988.

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Anicuns, Fundação Educacional de Anicuns, email fernandesandreluiz1309@gmail.com

² Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, Especialista em Docência ao Ensino Superior pelo Centro Universitário UniCathedral, Bolsista no Programa de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), professor substituto do curso de Direito da Faculdade de Anicuns, e-mail: francisconogueiraadovogadobg@gmail.com;

A Carta de 1988 foi elaborada num momento em que o país saía de duas décadas de autoritarismo e tentava desenhar uma nova ordem social. O constituinte não poupou esforços para incluir no texto um catálogo generoso de direitos sociais. A moradia, porém, ficou de fora do artigo 6º na redação original, lacuna que só seria corrigida doze anos depois, com a Emenda Constitucional n.º 26/2000. A demora diz bastante sobre o lugar que a habitação popular ocupa nas prioridades políticas do país.

Ainda assim, mesmo antes da emenda, o direito à moradia já encontrava abrigo implícito no princípio da dignidade da pessoa humana, no dever estatal de promoção do bem-estar e nas disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam da política urbana e da função social da propriedade. Esses dispositivos criaram o arcabouço para o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que veio regulamentar os instrumentos voltados a fazer valer o direito de todos a uma cidade justa.

O problema que orienta este trabalho pode ser formulado de forma direta: sendo o direito à moradia um direito fundamental consagrado na Constituição, por que o déficit habitacional brasileiro persiste em níveis tão altos, especialmente entre os mais pobres? A hipótese é que a resposta não está na legislação em si, tecnicamente razoável, mas na distância entre o texto normativo e sua aplicação concreta, distância alimentada por escolhas políticas, pelo

peso da especulação imobiliária e pela fragilidade histórica das políticas públicas voltadas à habitação popular.

O objetivo deste artigo é analisar como o sistema constitucional trata o direito à moradia, com foco na função social da propriedade urbana, nos instrumentos do Estatuto da Cidade e na jurisprudência dos tribunais superiores. A pesquisa se apoia em revisão bibliográfica especializada, na legislação vigente e em decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça selecionadas pela sua relevância para o tema.

2. BASES CONSTITUCIONAIS DO DIREITO À MORADIA

O reconhecimento da moradia como direito humano não é uma invenção recente. A Declaração Universal de 1948 já mencionava o direito a um padrão de vida adequado, incluindo habitação; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 1992, detalhou esse direito e impôs ao Estado a obrigação de adotar medidas progressivas para concretizá-lo. O que mudou ao longo do tempo foi o grau de exigibilidade: de aspiração programática, a moradia foi ganhando contornos de direito justiciável.

No plano interno, a Constituição de 1988 construiu um sistema em que a moradia não depende de uma única norma para se sustentar. O fundamento primário está no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), pois

não há como falar em vida digna sem um lugar adequado para vivê-la. A isso se somam os objetivos fundamentais da República — reduzir desigualdades, erradicar a pobreza —, que conferem ao Estado o dever de agir positivamente para mudar uma realidade habitacional historicamente injusta.

A Emenda Constitucional n.º 26/2000 explicitou o que já estava implícito, acrescentando a moradia ao artigo 6º. A mudança tem consequências práticas: ao figurar expressamente no rol dos direitos sociais fundamentais, a moradia passa a vincular de modo mais claro todos os poderes, inclusive o Judiciário, que não pode simplesmente ignorar pedidos que envolvam sua proteção sob o argumento de que se trata de política pública fora do alcance dos tribunais.

Não se pode encarar os direitos sociais como simples promessas do constituinte sem força vinculante imediata. O núcleo essencial de cada um desses direitos — aquele mínimo sem o qual a existência humana digna fica comprometida — precisa ser garantido independentemente das circunstâncias políticas ou das dificuldades orçamentárias do momento. (SARLET, 2020, p. 74)

O Supremo Tribunal Federal avançou significativamente nessa direção ao desenvolver a doutrina do mínimo existencial. Segundo essa orientação, há um núcleo duro em cada direito social que o Estado não pode deixar de atender sob qualquer pretexto — nem mesmo invocando a reserva do possível, argumento frequentemente usado para justificar omissões. Aplicada à moradia, essa doutrina significa que

nenhuma família pode ser deixada absolutamente sem abrigo sem que o poder público ofereça alternativa concreta.

Essa perspectiva transforma a relação entre o cidadão sem moradia e o Estado. Em vez de depender de programas habitacionais criados por conveniência política, a pessoa passa a ser titular de um direito exigível — o que não elimina os desafios práticos da efetivação, mas altera o patamar do debate e os instrumentos disponíveis para travá-lo.

3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: ENTRE O DIREITO INDIVIDUAL E O INTERESSE COLETIVO

Poucos conceitos da Constituição de 1988 têm tanto potencial transformador — e são tão pouco aplicados na prática — quanto a função social da propriedade. O artigo 5º, inciso XXIII, estabelece que a propriedade atenderá a sua função social, e os artigos 182 e 183 especificam o que isso significa no contexto urbano: o imóvel deve cumprir as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Quando não cumpre, o proprietário perde progressivamente os benefícios que o ordenamento lhe confere.

Essa construção normativa parte de uma ideia simples, mas de consequências profundas: a propriedade privada não é absoluta. Ela existe dentro de uma sociedade e, portanto, carrega deveres para com essa sociedade. Um terreno

vazio no centro de uma cidade com milhares de famílias sem moradia não é apenas um ativo financeiro do seu dono — é, também, um problema coletivo, porque sua subutilização priva a cidade de espaço que poderia ser usado para habitação, geração de empregos ou serviços públicos.

O Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos que dão dentes a essa ideia. O parcelamento ou edificação compulsórios obriga o proprietário a dar destinação ao imóvel subutilizado; se ele não o faz, incide o IPTU progressivo no tempo, com alíquotas crescentes que tornam a especulação financeiramente desvantajosa; persistindo a inércia, o município pode desapropriar o imóvel pagando em títulos da dívida pública, o que é economicamente bem menos atraente do que a desapropriação comum paga em dinheiro.

A função social não é uma limitação externa ao direito de propriedade — como se houvesse um direito pleno ao qual se impõem restrições externas —, mas parte constitutiva do próprio direito tal como definido pela Constituição. Propriedade que não cumpre função social não é propriedade constitucionalmente protegida em sua plenitude. (LIRA, 2021, p. 198)

Outro instrumento importante é a usucapião especial urbana, prevista no artigo 183 da Constituição. Quem ocupa de forma ininterrupta e pacífica, como moradia, imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, sem oposição do proprietário e sem ser proprietário de outro imóvel, adquire o domínio. É o

reconhecimento de que a posse exercida de forma produtiva e habitacional tem valor jurídico, ainda que não haja título formal. Na prática, contudo, a aplicação efetiva desses instrumentos é rara. A maioria dos municípios brasileiros sequer possui plano diretor atualizado; poucos dos que o têm aplicaram o parcelamento compulsório ou o IPTU progressivo de forma sistemática. A distância entre o que a lei autoriza e o que os governos municipais efetivamente fazem é, em grande medida, resultado de pressões políticas exercidas pelos proprietários de imóveis urbanos e de uma cultura administrativa avessa a conflitos com os detentores de grandes estoques fundiários.

4. POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS: AVANÇOS, LIMITES E CONTRADIÇÕES

A história das políticas habitacionais no Brasil é marcada por uma contradição persistente: a consciência de que o problema existe e é grave, de um lado, e a incapacidade, ou falta de vontade, de enfrentá-lo de modo estrutural, de outro. As iniciativas que se sucederam ao longo do século XX e início do XXI produziram resultados parciais, mas nunca chegaram a reverter o quadro de exclusão habitacional que concentra o déficit exatamente entre os que têm menos condições de acessar o mercado privado.

O Sistema Financeiro da Habitação,

criado nos anos 1960, foi a primeira tentativa de montar uma arquitetura institucional para o setor. Funcionou razoavelmente para as classes médias, mas praticamente ignorou os estratos de renda mais baixos, que não tinham capacidade de endividamento compatível com os financiamentos disponíveis. A extinção do Banco Nacional da Habitação em 1986 deixou um vácuo que levou anos para ser minimamente preenchido.

A retomada de uma política habitacional mais consistente veio nos anos 2000, com a criação do Ministério das Cidades e, posteriormente, com o lançamento de programas voltados especificamente à habitação de interesse social. A escala dos investimentos foi inédita, e o número de unidades entregues foi expressivo. Ainda assim, críticos apontaram que a lógica dos programas privilegiou a produção em escala, muitas vezes em periferias distantes, efetividade depende da capacidade administrativa dos municípios e, em muitos casos, da superação de resistências políticas locais.

Um elemento frequentemente subestimado nas discussões sobre política habitacional é o papel do financiamento. Países que avançaram na garantia do direito à moradia geralmente o fizeram combinando subsídios diretos para quem não tem renda suficiente para acessar o mercado, regulação do aluguel para evitar expulsões forçadas e fundo público

reproduzindo o padrão de segregação socioespacial que caracteriza as cidades brasileiras: os pobres continuaram sendo empurrados para longe dos centros, das oportunidades e dos serviços.

Construir casas no limite da cidade, em áreas sem transporte, sem escola, sem saúde, sem emprego, pode até reduzir o déficit habitacional nas estatísticas, mas não garante o direito a uma moradia adequada no sentido pleno que o direito internacional dos direitos humanos consagra. Moradia adequada implica localização, infraestrutura e acesso a serviços — não apenas paredes e teto. (ROLNIK, 2019, p. 201)

A regularização fundiária de assentamentos informais é outra frente essencial. Estima-se que parcela significativa da população urbana brasileira vive em situação de informalidade habitacional, ocupações, favelas, loteamentos irregulares, sem qualquer segurança jurídica sobre a posse. A Lei n.º 13.465/2017 trouxe novos instrumentos de regularização, mas sua robustez para habitação de interesse social. No Brasil, a dependência do mercado privado e a intermitência dos programas públicos tornam o sistema habitacional especialmente vulnerável às oscilações políticas e econômicas.

5. O QUE DIZEM O STF E O STJ SOBRE O DIREITO À MORADIA

Os tribunais superiores brasileiros vêm construindo, ao longo dos anos, uma jurisprudência que, sem ser revolucionária, demonstra crescente sensibilidade para a

dimensão constitucional do direito à moradia. Essa construção não é linear nem isenta de contradições, mas aponta para uma compreensão progressiva de que a habitação não pode ser tratada como questão meramente patrimonial privada.

Um dos precedentes mais conhecidos do Supremo Tribunal Federal sobre o tema é o Recurso Extraordinário n.º 407.688/SP, que discutiu a constitucionalidade da penhora do imóvel do fiador em contratos de locação, excepcionada da proteção do bem de família pela Lei n.º 8.009/1990. O Tribunal, por maioria, entendeu que a exceção é constitucional, mas a divergência acirrada revelou que mesmo dentro da Corte há vozes que resistem a interpretações que fragilizem a proteção habitacional das pessoas mais vulneráveis.

Mais recentemente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 828 trouxe ao Tribunal o difícil equilíbrio entre o direito de propriedade e o direito à moradia de famílias em situação de extrema vulnerabilidade. O STF reconheceu que reintegrações de posse não podem ser executadas de forma automática, ignorando a situação concreta das famílias afetadas, e exigiu que o poder público apresente soluções alternativas antes da remoção forçada. Trata-se de sinal importante de que o Tribunal leva a sério a dimensão coletiva e social do conflito fundiário urbano.

A jurisprudência constitucional tem avançado no reconhecimento de que conflitos fundiários urbanos não são

simples litígios possessórios entre particulares, mas questões de direitos humanos que envolvem o direito à moradia, à cidade e a uma vida digna, demandando do Judiciário postura ativa e sensível às vulnerabilidades envolvidas. (FERNANDES, 2021, p. 245)

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, consolidou entendimentos relevantes sobre a proteção do bem de família. Em diversas ocasiões, o Tribunal ampliou o alcance da impenhorabilidade para abarcar o imóvel locado pelo devedor como residência — reconhecendo que o que se protege não é o imóvel em si, mas a moradia da família —, bem como para situações em que o bem de família é o único imóvel do devedor, mesmo que utilizado parcialmente para fins comerciais.

Essas decisões revelam uma tendência interpretativa que coloca a proteção da moradia acima do interesse dos credores na satisfação de dívidas, o que representa escolha axiológica consciente alinhada à hierarquia de valores constitucionais. Não se trata de proteger o devedor em detrimento do credor de forma indiscriminada, mas de reconhecer que, em certas situações, o direito à habitação digna precede o interesse patrimonial.

6. CAMINHOS POSSÍVEIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Avançar na efetivação do direito à moradia exige encarar com honestidade os nós que travam o sistema. O primeiro e mais evidente é o déficit habitacional em si — um

problema de décadas que não se resolve com um programa de governo, por melhor que seja, mas exige política de Estado de longo prazo, com financiamento estável e critérios claros de priorização dos mais vulneráveis.

O segundo nó é o da localização. De pouco adianta produzir unidades habitacionais em periferias mal servidas se o resultado é deslocar famílias para lugares onde faltam escolas, postos de saúde, transporte público e oportunidades de trabalho. A reforma urbana que o Estatuto da Cidade prometeu passa necessariamente por fazer valer os instrumentos de indução do cumprimento da função social, forçando a ocupação produtiva dos imóveis ociosos nas áreas bem equipadas das cidades.

O terceiro nó é político. A aplicação do parcelamento compulsório e do IPTU progressivo enfrenta resistência dos proprietários de grandes estoques fundiários, grupo com influência desproporcional nas câmaras municipais e nas administrações locais. Romper esse bloqueio exige vontade política que só emerge quando há pressão social organizada e quando o custo eleitoral de não agir supera o custo de enfrentar os interesses estabelecidos.

A regularização fundiária, por sua vez, precisa ser entendida não como fim em si mesma, mas como ponto de partida para a urbanização dos assentamentos — o que inclui saneamento, pavimentação, iluminação e acesso a serviços. Titular o ocupante sem urbanizar o

entorno muda a condição jurídica da posse, mas não garante a moradia adequada no sentido pleno.

A questão da moradia no Brasil não será resolvida apenas com mais casas ou mais regularizações fundiárias. Ela exige uma reforma urbana que redistribua o acesso à cidade — ao espaço bem localizado, à infraestrutura, aos serviços —, o que implica redistribuição de poder e de recursos entre grupos sociais com interesses frequentemente opostos. (MARICATO, 2021, p. 189)

No campo judicial, a consolidação de uma jurisprudência que reconheça o direito à moradia como direito fundamental justiciável — e não como mera diretriz programática — é condição para que o Judiciário possa cumprir seu papel de garantidor dos direitos constitucionais. Isso não significa que os juízes devam substituir o legislador ou o administrador na definição das políticas habitacionais, mas que, diante de omissões graves ou de violações concretas, o Poder Judiciário tem não apenas a faculdade, mas o dever de agir.

Por fim, a participação popular não pode ser tratada como peça decorativa dos processos de planejamento urbano. A experiência dos orçamentos participativos, dos conselhos de habitação e dos mutirões autogestionários demonstra que quando as comunidades participam das decisões sobre onde e como morar, os resultados são mais adequados às necessidades reais e as políticas têm maior chance de sustentabilidade ao longo do tempo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho percorreu a trajetória do direito à moradia na ordem constitucional brasileira — das suas raízes no direito internacional e no princípio da dignidade da pessoa humana até os instrumentos concretos previstos no Estatuto da Cidade e na jurisprudência dos tribunais superiores. O quadro que emerge é de um sistema juridicamente bem-equipado, mas ainda incapaz de superar as contradições estruturais que tornam o Brasil um dos países com maior déficit habitacional do mundo.

O direito à moradia, consagrado no artigo 6º da Constituição desde a Emenda Constitucional n.º 26/2000, não é uma promessa vaga. Ele vincula o Estado a agir, impõe limites ao exercício do direito de propriedade quando este colide com a necessidade habitacional coletiva e serve de parâmetro para o controle judicial das omissões do poder público. A função social da propriedade urbana, por sua vez, não é uma ideia filosófica abstrata — é dispositivo constitucional com consequências jurídicas concretas que o ordenamento coloca à disposição de quem queira aplicá-las.

O problema central, portanto, não é de legislação. É de vontade política, de capacidade administrativa e de equilíbrio de forças numa sociedade em que os interesses ligados à propriedade imobiliária têm historicamente muito mais peso do que os interesses das famílias sem teto. Romper esse equilíbrio desfavorável exige movimentos em várias

frentes ao mesmo tempo: pressão social organizada, investimento público consistente, aplicação real dos instrumentos urbanísticos disponíveis e uma jurisprudência que leve a sério o caráter fundamental do direito à habitação.

Ao cabo da pesquisa, fica a convicção de que a moradia digna não é um luxo nem uma concessão, é condição para que as demais promessas constitucionais façam sentido. Uma pessoa sem teto dificilmente pode exercer plenamente o direito à educação, à saúde, ao trabalho ou à participação política. Nesse sentido, o direito à moradia não é apenas mais um item no catálogo dos direitos sociais: é, em boa medida, o pressuposto material de todos os outros.

8. AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 26, de 14

de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2021.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Urban warfare: housing under the empire of finance**. London: Verso, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 828. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 maio 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 407.688/SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF: STF, 2006. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 maio 2026.