



**MARIANE CAROLINE SOUTO CHAVES**

**A VERTENTE RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA  
TUTELA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

**LAVRAS-MG  
2020**

**MARIANE CAROLINE SOUTO CHAVES**

**A VERTENTE RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO  
DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharela.

Prof. Dra. Isabela Neves Silveira  
Orientadora

Dr. Eduardo de Paula Machado  
Coorientador

**LAVRAS–MG  
2020**

**MARIANE CAROLINE SOUTO CHAVES**

**A VERTENTE RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO  
DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

**THE RESOLUTIVE DIMENSION OF THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY IN  
PROTECTING THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharela.

Prof<sup>a</sup>. Dra. Isabela Neves Silveira – UFLA  
Dr. Eduardo de Paula Machado – MPMG  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Fernandes Berlini – UFLA  
Prof. Ms. Vinicius Nascimento Cerqueira – UFLA

---

Prof. Dra. Isabela Neves Silveira  
Orientadora

---

Dr. Eduardo de Paula Machado  
Coorientador

**LAVRAS – MG  
2020**

Aos meus amados pais, *Maria Helena e Antonio*, que me propiciaram a educação como projeto de renovação social e aprendizado de vida. Gratidão eterna pelo amor e suporte incondicionais. ***Dedico!***

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da minha vida e as infinitas formas de se manter presente nesta etapa, através das pessoas que convivi, situações e momentos. Obrigada pelo aconchego e amor incondicional.

Aos meus queridos pais, que nunca pouparam esforços para a realização dos meus sonhos. Todo amor, empenho e sacrifício desses cinco anos é materializado nessa nossa conquista! Nenhuma palavra será suficiente para representar todo o meu afeto e gratidão por vocês. Ao meu irmão Marcelo, pelo suporte e torcida. Aos meus tios e tias, agradeço por sempre me apoiarem e me incentivarem a sempre estudar cada vez mais.

À Universidade Federal de Lavras, servidores e, em especial, aos Professores (as) do Departamento de Direito, pela oportunidade de um ensino gratuito de qualidade que, sem dúvidas, ampliou os meus horizontes de vida e me estimula, a cada dia mais, a lutar pelo objetivo constitucional de “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” (art 3º, I), no exercício da minha profissão.

À minha querida orientadora, Professora Isabela, por todo suporte durante à graduação, em especial nesta fase final. Obrigada por ser um exemplo de profissional e de ser humano incrível, sempre levarei os seus ensinamentos em minhas lembranças. Eterna gratidão por nossos caminhos terem se cruzado, por todas oportunidades, pela confiança e a autonomia que sempre me concedeu. Para além de orientadora, será sempre uma querida amiga!

Ao Procede, por me acolher tão bem desde o início do curso de Direito; por me despertar o amor pelo Processo Civil e dar verdadeiro sentido à minha graduação. Além disso, por me possibilitar conviver com pessoas maravilhosas e especiais, as quais serão eternizadas em minha memória. Agradeço, também, de forma particular ao Professor Vinicius, por todo aprendizado, partilha e vivência durante à graduação.

Ao Observatório das Famílias Terra Civilis, em especial à querida Professora Luciana Berli, que através de sua gentileza e doçura, me permitiram conhecer um viés do Direito mais humano e democrático.

Aos colegas do Ministério Público de Lavras, principalmente à 3ª Promotoria de Justiça e ao Dr. Eduardo, que me permitiram vivenciar, na prática, um Direito com excelência, eficiência e compromisso de fato com a sociedade.

Ao meu namorado Lucas, presente da UFLA, inclusive, por ter sido meu suporte em todos os momentos durante esses cinco anos de graduação. Obrigada por sempre me apoiar e

se alegrar com as minhas conquistas diárias; sua presença e afeto foram peças fundamentais nesta trajetória.

De maneira afetuosa, aos meus familiares, amigos (as) – parceiros (as) fundamentais nesta minha jornada acadêmica (peço desculpas pela não citação nominalmente, mas vocês sabem quem são e o quão sou grata por ter cada um(a) na minha vida) - e, também, às minhas companheiras de lar em Lavras, agradeço por todo suporte e pelo apoio incondicional durante essa caminhada de crescimento pessoal e profissional.

Enfim, sem o amor de vocês, tudo seria mais difícil. Muito obrigada!

*Ando com fome de coisas sólidas e com ânsia de viver só o essencial. Pessoalmente, penso que chega um momento na vida da gente, em que o único dever é lutar ferozmente por introduzir, no tempo de cada dia, o máximo de “eternidade” (ROSA, João Guimarães. Carta a Antonio Azeredo da Silveira)*

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo principal analisar a vertente resolutiva do Ministério Público (MP) como instrumento de efetivação do direito à moradia adequada. Desta forma, considerando o direito à moradia como uma proteção de um mínimo existencial à vida digna, a relevância deste trabalho se dá por propiciar um maior debate acerca dessa temática, principalmente por se propor a criar mecanismos mais eficazes de aplicação desse direito através da atuação do MP resolutivo. Nesse sentido, adota-se como marco teórico desta pesquisa a visão de um Processo Civil Democrático e constitucionalizado, na qual se pressupõe maior autonomia/participação das partes na obtenção e garantia dos seus direitos. Para além disso, para fins deste estudo, destaca-se o paradigma do Estado Democrático de Direito e os objetivos constitucionais (art. 3º CRFB/88) trazidos pela Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). A CRFB/88 inaugurou significativa mudança na tutela dos direitos sociais, bem como introduziu inovações estruturais do MP, cabendo evidenciar algumas: vertente resolutiva do MP; autonomia e independência funcional da instituição; defesa dos interesses sociais e coletivos. Neste último aspecto, destaca-se a tutela dos direitos fundamentais-sociais, mormente no que tange ao direito à moradia adequada, que é objeto de exame deste trabalho. Ressalta-se, por oportuno, que o presente trabalho tem uma concepção ampla do direito à moradia, pois é através do lar que ocorre a efetivação dos direitos fundamentais à privacidade, intimidade, saúde, segurança, lazer (dentre outros); bem como possibilita que o indivíduo tenha acesso às estruturas sociais promovidas pelo núcleo urbano e pelo Estado (*lato sensu*). Portanto, não se deve ter em mente a noção de um direito à moradia restrito ao bem imóvel/habitação. Ademais, é importante mencionar que se trata de uma pesquisa bibliográfica, a qual tem como base o estudo de artigos científicos, livros, sites oficiais, julgados e legislações nacionais. Diante disso, para a obtenção do objetivo de pesquisa proposto, adotar-se-á o método dedutivo, ou seja, a partir de premissas gerais já consolidadas no ordenamento jurídico a respeito do direito à moradia adequada; Acesso à Justiça; políticas públicas (judicialização) e da própria instituição ministerial, pretende-se chegar à importância da atuação resolutiva do MP na tutela do direito à moradia adequada. Por fim, infere-se que a judicialização nem sempre é o melhor mecanismo para efetivação dos direitos sociais, a tutela do direito à moradia adequada eficiente perpassa, necessariamente, por um envolvimento dos destinatários da política pública de moradia. Portanto, através do MP resolutivo pretende-se alcançar melhores resultados no tocante à tutela da moradia adequada.

**Palavras-chave:** Direito à Moradia Adequada – Ministério Público Resolutivo – Políticas Públicas – Acesso à justiça.

## ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the resolutive dimension of the Brazilian Public Ministry (referred to below as MP) as an instrument for concretizing the right to adequate housing. Thus, considering the right to housing as a protection of an existential minimum to a dignified life, the relevance of this research is to provide a greater debate on this topic, mainly because it proposes to create more effective mechanisms for applying this right through action of the resolutive MP. In this sense, the view of a Democratic and constitutionalized Civil Process is adopted as the theoretical framework of this research, in which it presupposes greater autonomy / participation of the parties in obtaining and guaranteeing their rights. In addition, for the purposes of this study, the paradigm of the Democratic State of Law and the constitutional objectives (art. 3º CRFB / 88) brought by the Federative Constitution of Brazil of 1988 (CRFB / 88) are highlighted. CRFB / 88 inaugurated a significant change in the protection of social rights, as well as introducing structural innovations of the MP, with some to highlight: the resolutive dimension of the MP; functional autonomy and independence of the institution; defense of social and collective interests. In this last aspect, the protection of fundamental social rights stands out, especially with regard to the right to adequate housing, which is the object of examination of this work. It is noteworthy, opportunely, that the present work has a broad conception of the right to housing, as it is through the home that the fundamental rights to privacy, intimacy, health, safety, leisure occur (among others); as well as it allows the individual to have access to the social structures promoted by the urban nucleus and by the State (*lato sensu*). Therefore, one should not keep in mind the notion of a right to housing restricted to building property/home. In addition, it is important to mention that it is a bibliographic search, which is based on the study of scientific articles, books, official websites, judgments and national legislation. Therefore, in order to obtain the proposed research objective, the deductive method will be adopted, that is, based on general premises already consolidated in the legal system regarding the right to adequate housing; Access to justice; public policies (judicialization) and the ministerial institution itself, it is intended to reach the importance of the MP's resolutive action in protecting the right to adequate housing. Finally, it appears that judicialization is not always the best mechanism for the realization of social rights, the protection of the right to adequate and efficient housing necessarily involves an involvement of the recipients of public housing policy. Therefore, through the resolutive MP it is intended to achieve better results with regard to the protection of adequate housing.

**Keywords:** Right to Adequate Housing - Resolutive Public Ministry - Public Policies - Access to justice.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>DIREITO SOCIAL À MORADIA ADEQUADA: APONTAMENTOS .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Noções introdutórias.....</b>	<b>12</b>
<b>2.2</b>	<b>Função social da propriedade e direito à moradia .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3</b>	<b>O conteúdo essencial do direito à moradia sob a ótica Virgílio Afonso da Silva ..</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>ACESSO À JUSTIÇA: UMA VISÃO MAIS AMPLA EM BUSCA DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DE UM PROCESSO CIVIL DEMOCRÁTICO .....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS, CONCEITOS E JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....</b>	<b>39</b>
<b>5.1</b>	<b>O Ministério Público pós CRFB/88: O surgimento da vertente resolutiva.....</b>	<b>42</b>
<b>5.2</b>	<b>A atuação resolutiva do Ministério Público e a tutela do direito à moradia adequada.....</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A tutela dos direitos sociais é um tema que ganhou destaque nas discussões do direito brasileiro atual e a efetivação destes configura importante pauta na atuação do Ministério Público (SILVA, 2019; MACHADO, 2013).

Nessa perspectiva, dentre os direitos sociais tutelados pelo o art. 6º da Constituição Federal da República do Brasil (CRFB/88), tem-se o direito à moradia, o qual adentrou ao rol dos direitos sociais através da Emenda Constitucional nº 26/2000 (BRASIL, 2000) e é objeto de análise deste estudo.

Com o surgimento dos direitos de segunda geração, os direitos econômico-sociais; e através da garantia constitucional de acesso ao Judiciário (art. 5º, inciso XXXV da CRFB/88), emergiu um intenso processo de judicialização dos conflitos sociais. O Poder Judiciário, em cumprimento ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, é invocado a manifestar-se a respeito da lesão ou ameaça de direito, bem como a respeito de políticas públicas ineficientes em razão da ausência de prestações estatais efetivas.

Desta forma, urge a necessidade de analisar outras técnicas de efetivação do Direito à Moradia para além da única e exclusiva Judicialização. Embora a jurisdição seja também um instrumento necessário e incluso no conteúdo do Acesso à Justiça, deve-se ampliar os horizontes de tutela dos direitos sociais para além do direito de petição e do acesso ao Judiciário.

Por outro lado, considerando o direito à moradia como uma proteção de um mínimo existencial à vida digna, a relevância deste trabalho se dá por propiciar um maior debate acerca dessa temática, principalmente por se propor a criar mecanismos mais eficazes de aplicação desse direito através da atuação do Ministério Público resolutivo.

Nesse sentido, com o objetivo de tratar sobre os aspectos ressaltados, o presente estudo se propõe a analisar a importância da atuação resolutiva do Ministério Público na implementação das políticas públicas de moradia e na tutela adequada desse direito social no ordenamento jurídico brasileiro.

Em outras palavras, esse trabalho tem como pretensão responder a seguinte questão-problema: Em que medida a atuação do Ministério Público – aqui demarcada, preferencialmente, pela busca da cultura do diálogo e maior proximidade/inserção dos cidadãos destinatários das políticas públicas habitacionais, visa e promove à concretização do direito fundamental à moradia adequada?

Nesta linha, esta pesquisa parte dos preceitos do Estado Democrático de Direito, fundado pós promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) – o qual representou uma significativa mudança na compreensão dos direitos sociais, notadamente no que se refere à tutela do direito à moradia, bem como determinou um giro hermenêutico na concepção democrática do Ministério Público e as funções essenciais desempenhadas, mormente no que tange à inovação de uma atuação resolutiva e independente do órgão ministerial.

Entretanto, ressalta-se, por oportuno, que o trabalho em tela não descarta a atuação demandista do Ministério Público na efetivação do direito à moradia. Os institutos processuais preconizados na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e demais legislações sobre processo coletivo são normas fundamentais e demonstraram um grande avanço na tutela dos direitos sociais e coletivos no ordenamento pátrio. Ao invés disso, o intuito é estabelecer, inclusive se for necessária a via judicial para resolução dos conflitos habitacionais (*em sentido amplo* – conforme será melhor delineado no decorrer do texto), uma maior participação dos envolvidos na construção conjunta da política pública de moradia adequada.

Para além disso, este trabalho adotará a perspectiva de um Processo Civil Democrático<sup>1</sup>, na qual pretende-se estabelecer uma relação processual dialógica e paritária entre os sujeitos processuais

Diante disso, para fins desta pesquisa bibliográfica (ANDRADE, 2012), será utilizado o método dedutivo, no qual parte-se de argumentos gerais para se atingir argumentos específicos (MEZZARROBA, 2017) (METODOLOGIA). Assim, através do estudo de premissas gerais já consolidadas no ordenamento jurídico a respeito do direito à moradia adequada; Acesso à Justiça; políticas públicas (judicialização) e da própria instituição ministerial, pretende-se chegar à importância da atuação resolutiva do Ministério Público na tutela do direito à moradia adequada.

Por fim, assume-se a hipótese de que a atuação resolutiva do Ministério Público alcança melhores resultados no tocante à tutela da moradia adequada, na medida em que a judicialização nem sempre é o melhor mecanismo para efetivação dos direitos sociais, pois a tutela do direito à moradia adequada eficiente perpassa, necessariamente, por um envolvimento dos destinatários das políticas públicas de habitação.

---

<sup>1</sup> O Processo Civil Democrático deve ser concebido como um “método de concretização de direitos e garantias fundamentais” (NEVES, 2017, p. 06).

## 2 DIREITO SOCIAL À MORADIA ADEQUADA: APONTAMENTOS

*A noite descia. O vento frio, vindo das montanhas, aumentava. Exausto, viu em um quintal uma casinha estreita e baixa. Pensou que fosse onde o jardineiro guardava as ferramentas. Tinha fome e frio. Conformado com a fome, resolveu pelo menos abrigar-se. Entrou de gatinhas dentro da cabana, onde havia uma boa cama de palha. Deitou-se. De repente, ouviu um latido feroz. Olhou. Na entrada da casinha, no escuro, estava um cachorro enorme. Tinha se abrigado na casinha do cachorro. Graças à sua grande força, conseguiu se defender com o cajado do ataque do cachorro, usando o saco de viagem como escudo. Conseguiu sair a duras penas da casinha e do quintal e pular a cerca. Na rua, sem abrigo, sozinho, expulso até mesmo de um canil, caiu sentado e disse para si mesmo:*

— *Não valho nem um cachorro!* (Vitor Hugo – Os Miseráveis)

### 2.1 Noções introdutórias

É a partir da reflexão desse excerto da obra “Os Miseráveis”, na qual retrata uma passagem do personagem Jean Valjean em situação de miséria, sem abrigo e em condições desumanas (“não valho nem um cachorro”), que se inicia o debate acerca da importância da tutela do direito à moradia adequada para a vida humana.

É inquestionável a relevância do direito à moradia adequada, vez que, na sociedade, “morar” tornou-se uma característica inerente ao próprio homem, é através do lar que muitos outros direitos fundamentais são, direta e indiretamente, tutelados, como por exemplo: o próprio direito à vida, saúde, saneamento básico, intimidade, privacidade, segurança, liberdade, transporte público (a depender do local que habita) e, em alguma medida, até mesmo o direito à educação, haja visto que muitas instituições públicas de ensino exigem comprovante de residência para o cadastramento escolar (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020).

Desse modo, a importância de ratificar esse direito é inquestionável e, por isso, o reconhecimento jurídico do direito à moradia não se reduz ao direito brasileiro e atinge também o ordenamento internacional. Vale salientar que o primeiro documento que garantiu esse caráter supra estatal do direito à moradia, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 e, posteriormente, vários outros tratados atestaram que a moradia é um direito inerente à vida humana (MONTEIRO, 2015).

Contudo, ressalta-se que, apesar de o Brasil ratificar esses tratados internacionais no ordenamento jurídico pátrio e já imperar uma obrigatoriedade de efetivação do direito à moradia, o Direito à Moradia recebeu status de direito fundamental, através da emenda constitucional nº. 26 de 2000.

Tendo isso em vista, conforme salientado, o direito à moradia recebeu a tutela constitucional quando a moradia adentrou ao rol dos direitos sociais elencados no art. 6º da CRFB/88, através da emenda nº 26 de 14 de fevereiro de 2000:

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 (BRASIL, 1988).

No entanto, o direito à moradia já era uma preocupação do legislador, e na própria CRFB/88 haviam dispositivos como os arts. 7º, IV; 23, IX; 170, II; 5º XXIII, 182, parágrafo 2º, que tutelavam esse direito, contudo não era de forma explícita e taxativa como no art. 6º (BRASIL, 1988).

Antes mesmo da introdução do direito à moradia ao texto constitucional, já detinha proteção de forma implícita, uma vez que é um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana (MONTEIRO, 2015).

Nesse sentido, Vitor de Andrade Monteiro afirma que “com a sua inclusão expressa na Constituição Federal, restou reforçado seu valor como direito inerente ao ser humano e evidenciada a sua natureza de direito fundamental, tanto em seu aspecto formal como no material” (MONTEIRO, 2015, p. 107), e como consequência, o direito social à moradia recebe algumas características como aplicabilidade imediata e limitação à atividade legislativa reducionista (MONTEIRO, 2015).

Romulo Russo Júnior expõe que, mesmo que seja muito difícil concretizar o direito à moradia, seguindo um positivismo constitucional, a CRFB/88 o assegurou como um direito fundamental e social à moradia. Nesse sentido, como não há norma constitucional contrária à tutela deste direito – pelo contrário, outras normas ratificam a sua proteção, esse dispositivo libera um comando para todos os Poderes da República, em especial ao Poder Executivo, no sentido de promover políticas públicas para concretizá-lo (RUSSO JÚNIOR, 2006).

No mesmo sentido, de acordo com José Afonso da Silva (2005), a positivação do Direito à moradia na CRFB/88, outorga que esse direito constitucional seja assegurado de tal maneira preservar todos os demais princípios e regras constitucionais, pois na visão do autor supracitado, os direitos fundamentais são interdependentes. Nesse particular, o autor afirma que a moradia deve ser o abrigo do indivíduo, de tal maneira que a intimidade e privacidade sejam protegidas e, que a habitação possua condições básicas para garantir uma vida digna à família que nela morar.

Diante disso, o direito à moradia adequada

deve ter dimensões adequadas e oferecer condições de bem-estar material e moral que preservem a intimidade pessoal e familiar, tendo em vista os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana – conforme o disposto no art. 1º, III -, e o direito à intimidade e à privacidade (LUZ SEGUNDO, 2009, p. 116).

Para mais, é importante destacar que, muitas vezes, a população de rua é associada à marginalidade e, em razão disso, sofrem diversas retaliações sociais e do próprio Estado pela simples condição de não se ter uma moradia<sup>2</sup>. O morador de rua não se vê como cidadão, como alguém que tem direitos a serem tutelados pelo Estado, diante da reiterada inércia e descaso estatal perante às populações em situação de rua:

Quando falamos de saúde não se trata apenas de ausência de doença. A saúde é a presença do bem estar na vida do indivíduo. É ele se sentir integrado ao meio em que vive, aceito, amado, enfim, feliz. Vou falar aqui das dificuldades relacionadas à área médica e a problemas clínicos. A primeira grande questão é que a pessoa que vive nas ruas tem um risco maior de adquirir doenças: Alimenta-se mal, está submetido a alterações climáticas, dorme mal, compartilha espaços aglomerados e vive sob intenso nível de stress, com medo de ser roubada ou agredida. Outra dificuldade é a da percepção do indivíduo em relação ao que sente. A pessoa que tem problemas de saúde muitas vezes não prioriza tratar-se, por viver numa lógica de sobrevivência. Quando não se sabe o que se vai comer ou onde se vai dormir à noite, tosse, febre e mesmo dor, ficam em segundo plano. (MSF, 2020)

Nesse sentido, tem-se o Direito à Moradia como a proteção de um “mínimo existencial”.

Sobre o tema, Ricardo Brosco salienta que:

ao lado da alimentação, a habitação figura no rol das necessidades mais básicas do ser humano. Para cada indivíduo desenvolver suas necessidades, é fundamental possuir morada. Trata-se de questão relacionada à sobrevivência, pois dificilmente se conseguiria viver por muito tempo exposto, a todo momento, aos fenômenos naturais, sem qualquer abrigo. (BROSCO, 2012, p. 216).

Desta maneira, nota-se que a moradia se entrelaça com a dignidade da pessoa humana, pois sem a garantia desse direito, não é possível garantir as condições mínimas para a sobrevivência humana. Quando se remete ao princípio da dignidade da pessoa humana, há que

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, “além da falta de acessibilidade, a população em situação de rua enfrenta, cotidianamente, situações de discriminação e violência, principalmente por parte do poder público. Segundo a população em situação de rua, ela é de ordem física e verbal favorecendo, ainda mais, a exclusão. Essa violência, praticada pelo Estado, demonstra a falta de interesse em acolher e integrar essas pessoas na sociedade. Elas perdem o direito a serem sujeitos, são associadas a lixo, àquilo que pode ser descartado, que não tem finalidade, à coisa suja, que tem mau cheiro e que ninguém quer se aproximar. O descaso social contribui para colocá-los ainda mais à margem, excluídos da vida familiar, do trabalho e da própria condição de ser humano” (NEVES-SILVA; MARTINS; HELLER, 2018).

se falar na vagueza de seu conceito, no entanto, ele é preenchido pelo contexto histórico temporal e a cultura de determinado local (BARROSO, 2010).

Cabe ainda salientar que a dignidade não é apenas um valor moral, ela se tornou um objeto jurídico a partir do momento que houve uma preocupação em efetivar e materializar esse princípio em vários tratados internacionais e Constituições, e assim, ela se tornou objeto de tutela do Direito. Nesse sentido, na CRFB/ 88 não é diferente, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos que regem essa constituição, e está positivada no artigo 1º, inciso III. Desse modo, todas as demais normas escritas devem se pautar nesse princípio, seja pela eficácia interpretativa ou negativa.

Por outro lado, ao tratar sobre Direito à Moradia, deve se ter em mente que moradia não se confunde com habitação. Nesse sentido, Paulo Carmona elucida que

Moradia e habitação são, sob o aspecto constitucional, distintos. A moradia, como se sabe, é direito social atribuído pelo art. 6º da CF/88. A habitação incide sobre um bem imóvel como instrumentalização do direito à moradia, a título gratuito ou oneroso, com caráter de direito real ou de direito pessoal (CARMONA, 2015, p. 273).

É notório que o direito à moradia ultrapassa a noção de espaço físico para habitação. A proteção à moradia vai muito além de sua função prática, é garantir as mínimas condições para que o ser humano tenha alguns direitos fundamentais resguardados, como segurança, privacidade, intimidade, liberdade; e assegurar sua sobrevivência. Vitor de Andrade Monteiro afirma que a necessidade de moradia “passou a ser reconhecida como direito inerente à condição de homem” (MONTEIRO, 2015, p. 7), sendo assim, é impossível não relacionar o direito à moradia ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Nessa mesma perspectiva, Rogério Florêncio da Silva aduz que:

O direito à moradia não abrange simplesmente o acesso a uma casa, mas consiste em poder efetivamente usufruir da cidade e de todos os seus benefícios. Isso quer dizer que a moradia deve estar adequadamente inserida na cidade, na segurança jurídica da posse, na disponibilidade de serviços essenciais, no custo acessível à moradia e nas condições de habitualidade e salubridade. O direito à moradia pressupõe cidadãos com o poder político, autores da determinação dos rumos da cidade. (SILVA, 2013, p. 11).

Dessa maneira, após as explanações feitas, fica evidente que a moradia possui um aspecto mais amplo e a habitação seria uma noção mais restrita ao bem imóvel. Assim, a habitação seria um exemplo da materialização do direito à moradia; todavia, o direito à moradia não se esgota, exclusivamente, à existência de um imóvel.

O direito à moradia está intimamente ligado a um padrão de vida adequado. Dessa forma, não se pode reduzi-lo a mera concepção de um telhado e quatro paredes, é necessário

compreendê-lo em sua amplitude, como um direito de todas as pessoas de ter acesso a um lar, viver em uma comunidade, desfrutar de saúde física e mental e viver em paz, com segurança e dignidade com a sua família.

Para além disso, o direito à cidade está totalmente interligado ao direito à moradia adequada. O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) teve como objetivo regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecer diretrizes gerais da política urbana e dar outras providências atinentes ao direito à cidade. É inquestionável que tal legislação trouxe grande avanço na tutela da moradia (art. 2º, I), vez que houve uma preocupação do legislador em estabelecer uma gestão democrática das cidades (plano diretor participativo), coibir a especulação imobiliária através de mecanismo de coerção e, sobretudo, dar enfoque ao desenvolvimento sustentável preservando as funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º).

Sobre o assunto,

O direito à cidade é concebido como um direito coletivo e não individual, pois depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização, como o acesso ao uso igualitário dos recursos naturais, econômicos, culturais e construídos presentes na cidade. Já a concepção de moradia digna perpassa as condições de habitualidade, o acesso aos serviços de infraestrutura e equipamentos públicos no entorno da moradia e a consideração das características culturais da sociedade (KAUCHAKJE; SCHEFFER, 2017, p. 07).

Nesta medida, através de uma política urbana eficiente é possível materializar um efetivo direito à cidade e, por consequência, uma maior tutela do direito à moradia adequada:

Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da CF, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida. (FIORILLO, 2014, p. 54-55).

Nesse sentido, a tutela do direito à moradia deve ser acompanhada de uma infraestrutura urbana. Para resolver os problemas atinentes à moradia no Brasil (déficit habitacional, moradias precárias, segregação residencial, ausência de infraestruturas básicas, dentre outros), a política habitacional deve ser coordenada junto a política urbana da cidade. É impossível considerar apenas a habitação relacionada à unidade habitacional, deve relacioná-la ao ambiente circundante e ao planejamento urbano. Assim, pode-se entender que o direito à moradia

adequada está incluído no amplo conceito de direito à cidade. As políticas habitacionais só serão eficazes se forem acopladas por políticas urbanas que se atentem ao problema do preço da terra (LIMA, 2020).

Somente a combinação de planos habitacionais e a implementação de instrumentos que democratizam os direitos de uso da terra podem realmente fornecer habitações adequadas para toda a população brasileira. Um dos escopos do Estatuto da Cidade e da CRFB/88 é justamente combater o problema da segregação social vivenciada no Brasil. Nesse sentido, eles trazem uma variedade de ferramentas de planejamento urbano que, se gerenciados democraticamente, podem ajustar o mercado e os preços da terra, reduzindo os custos de moradias e promovendo uma maior oportunidade de acesso a essa garantia constitucional (LIMA, 2020).

Portanto, após todas as elucidações feitas, insta dizer que a execução de uma política urbana eficiente é fundamental para a concretização e tutela do direito à moradia. Nessa esfera, conforme já reiterado, o direito à moradia adequada é inerente à condição de ser humano e, portanto, há um dever do Estado e da sociedade de se promover e garantir esse direito.

## 2.2 Função social da propriedade e direito à moradia

O problema do desenvolvimento urbano e do direito à moradia no Brasil tem como origem a sua própria ocupação desordenada e a Lei de Terras de 1850, a qual determinou a compra como único meio de obtenção do título de propriedade e estimulou ainda mais a apropriação/acumulação de terras pelos latifundiários detentores do poder econômico. Em decorrência, impossibilitou o acesso à terra pela camada mais pobre e vulnerável no Brasil (negros, mulatos e imigrantes brancos pobres) (RIGATTO, 2013). Nesse sentido, Carvalho afirma que:

A Lei de Terras – Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – tinha como objetivo regular a estrutura agrária fundiária, caracterizada pela ocupação desordenada, e a forma de utilização do solo, mas **teve como consequência impedir o acesso à terra através da posse pelas camadas mais pobres da população porque estabeleceu a compra como única forma de acesso à terra**, abolindo as sesmarias. Determinou, ainda que fossem medidas e demarcadas as terras possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. A Lei de Terras trouxe um prejuízo ao Estado brasileiro porque, ao definir terras devolutas a partir das terras restantes, por exclusão das terras de propriedade de sesmarias e de ocupação em virtude do pleno direito de uso, consagrou a ausência de domínio do Estado sobre o seu próprio território. Assim, a lei de 1850 não atingiu um dos seus objetivos básicos, que era o de promover a demarcação das terras devolutas ou, como se dizia na época, a discriminação das terras públicas e privadas, primeiro requisito para a consolidação e formação de um Estado-nação. Além do mais, endossou a apropriação indevida por pessoas com grande poder político local, acirrando

os conflitos de terra, porque o domínio das terras devolutas passou para o controle dos Estados-membros, o que reforçou o problema das relações políticas entre os poderes local e nacional, com ênfase nas práticas de mandonismo, coronelismo e clientelismo (sem grifos no original) (apud Rigatto, 2013, p. 433-434).

No mesmo sentido, Fernandes e Copello (2009) asseveram que:

Não chega a ser uma novidade dizer que desenvolvimento urbano no Brasil é marcado por um modelo excludente, no qual a informalidade e a segregação socioterritorial moldam a construção do espaço urbano e afetam parcela significativa da população. Entre os fatores que contribuíram para tal quadro está um marco jurídico-institucional gerador de regras elitistas e excludentes de uso e ocupação do solo e, mais genericamente, a definição da própria propriedade privada. Assim, constata-se que a legislação contribuiu, de forma regressiva, para a criação de um cenário permanente de altos preços da terra, especulação imobiliária, desenfreada informalidade e segregação socioterritorial (apud COUTINHO et al, 2014, p. 59-60).

Ademais, é cediço que os problemas urbanos de segregação habitacional, falta de infraestrutura e precariedade das moradias no Brasil decorreu, principalmente, do intenso êxodo rural nos anos de 1940 a 1980. Desse modo, Raquel Rolnik afirma que:

En menos de 40 años (1940-1980), la población brasileña pasó de ser predominantemente rural a mayoritariamente urbana. Este movimiento, impulsado por la migración de un vasto contingente de personas pobres, se llevó a cabo en base a un modelo de desarrollo urbano que privó a los segmentos de bajos ingresos de las condiciones básicas de urbanidad y de inserción efectiva a la ciudad. Además de excluyeme, el modelo de urbanización fue concentrador: 53,62% de la población vive en 253 municipios con más de 100.000 habitantes, de los cuales 80% forman parte de los 37 grandes aglomerados urbanos del país, de forma tal que se reproduce permanentemente un movimiento que concentra los incrementos económicos-demográficos en ciertos puntos del territorio, vaciándose los demás (ROLNIK, 2009).<sup>3</sup>

No Brasil, verifica-se que a propriedade privada é enaltecida em detrimento do interesse social. O modelo capitalista de produção e a especulação imobiliária corroboram para uma maior segregação residencial e a mercantilização do espaço urbano, o que resulta numa triste realidade de milhões de famílias sem moradia ou residentes em moradias precárias, ou seja,

---

<sup>3</sup> Em tradução livre da autora: “Em menos de 40 anos (1940-1980), a população brasileira passou de predominantemente rural para predominantemente urbana. Esse movimento, impulsionado pela migração de um vasto contingente de pessoas pobres, foi realizado com base em um modelo de desenvolvimento urbano que privou os segmentos de baixa renda das condições básicas da urbanidade e da efetiva integração na cidade. Além de excluir, o modelo de urbanização estava concentrado: 53,62% da população vive em 253 municípios com mais de 100.000 habitantes, dos quais 80% fazem parte dos 37 grandes aglomerados urbanos do país, de forma a reproduzir permanentemente um movimento que concentre os aumentos econômico-demográficos em certos pontos do território, esvaziando os demais.”

diversas pessoas ainda se encontram à margem das políticas públicas de desenvolvimento urbano (ANDRADE, 2016).

Posto isso, cabe elucidar um pouco sobre o fenômeno da segregação residencial, como o próprio nome sugere, é o oposto de um ambiente inclusivo: determinado grupo étnico/social é forçado a se agrupar e morar, geralmente de modo involuntário, em determinada área específica. De acordo com Torres, trata-se, sobretudo, de

um fenômeno relacional: só existe segregação de um grupo quando outro grupo se segrega ou é segregado. É nesse componente relacional que as medidas de segregação vão se basear, buscando medir o grau de isolamento de um determinado grupo social em relação a outro (TORRES, 2004, p. 42).

Desta forma, o autor enfatiza a necessidade de discutir e analisar esse fenômeno para a construção de políticas sociais. Assim, evidencia seis elementos que comprovam que a segregação residencial contribui para o aumento e perpetuação do ciclo vicioso da pobreza, quais sejam: a) má qualidade residencial geralmente atrelada aos riscos ambientais e para a saúde; b) custos de moradia desproporcionais com a renda da população; c) efeitos de uma vizinhança segregada (alta concentração de pobreza) na redução das oportunidades das famílias residentes no local; d) distância entre moradia e emprego e os impactos no aumento de custos e obtenção de renda; e) a moradia em situação irregular induz a um pior acesso a serviços públicos; e f) a moradia também pode ser compreendida como um fator de geração de renda (TORRES, 2004).

Assim sendo, diante dos problemas urbanísticos e de moradia vivenciados no Brasil, denota-se a relevância da ingerência estatal neste setor. É imprescindível a formulação e implementação de políticas públicas eficazes:

Para um crescimento urbano melhor ordenado, o empreendimento e a gestão dos equipamentos de infra e de superestrutura urbana exigem grandes investimentos, ou seja, mobilização de capitais neste setor. Trata-se de uma tarefa difícil, haja vista que o investimento realizado é de baixo retorno, sendo o Estado o agente que assume a produção para criar as condições de fomento, implantação e gestão dos bens de consumo coletivos. O desenvolvimento econômico, sobretudo nos países subdesenvolvidos, é incrementado pelo Estado, que atua como agente econômico, substituindo os particulares e tomando a si a tarefa de realizar atividades consideradas importantes para o crescimento. (LUZ SEGUNDO, 2009, p. 117)

Desta feita, após breves considerações acerca do panorama urbano e habitacional no Brasil, verifica-se a importância de se analisar questões atinentes à moradia, direito à cidade e a própria ideia de propriedade. Nessa toada, estabelece-se uma necessidade de analisar a propriedade a partir de sua função social e não como um direito individual absoluto. É

necessário despende um olhar constitucional, mormente no que tange à tutela de um mínimo existencial, ou seja, a garantia de um direito à moradia adequada. Desta forma, de início, é preciso ter em mente que direito à propriedade não se confunde com o direito à moradia, tampouco quando se trata de um conceito mais amplo de moradia adequada. Desta forma, Carmona explana que:

Direito de propriedade e direito à moradia não se confundem, pois a moradia é objeto de direito autônomo, com âmbito de proteção e objetos próprios, podendo ser requisito para a aquisição da propriedade, como no caso da usucapião especial constitucional (ar. 183). Assim, o direito à moradia opera-se como garantia a um lar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito. (CARMONA, 2015, p. 267)

É possível perceber que a propriedade privada não se limita ao art. 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988. A partir do art. 1º da Constituição, o qual dispõe acerca dos princípios fundamentais, a propriedade privada importa à concretização do fundamento da dignidade da pessoa humana, no sentido de prover um mínimo existencial ao indivíduo (CORTIANO JÚNIOR, 2014), ou seja, garantir condições mínimas de sobrevivência que são alcançadas, para além de outros mecanismos, através da propriedade privada.

Ademais, de acordo com Cortiano Jr., pela análise do art. 3º, inciso III, da Carta Constitucional, que preleciona a respeito dos objetivos fundamentais da República, a propriedade privada auxilia na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais (CORTIANO JÚNIOR, 2014).

Nessa perspectiva, depreende-se que a propriedade privada tem importância fundamental à efetivação de questões relevantes da Constituição Federal, desde o princípio da dignidade da pessoa humana até o objetivo de mitigar a pobreza e diminuir as desigualdades materiais.

Considerando que o direito de propriedade não é mais classificado como absoluto, a função social não constitui barreira ao seu exercício. Isso se explica porque, consoante ao regime democrático adotado no Brasil, a tutela de interesses dos proprietários e dos que não são proprietários devem ser tratados com a mesma relevância.

Dessa forma, a compatibilização entre tais interesses, configurada pela função social da propriedade, é um aspecto interno ao domínio, motivo pelo qual, caso seja descumprida a finalidade social, o próprio direito de propriedade desaparece.

De forma complementar, Leal afirma que:

A propriedade não assume contornos de direito absoluto. Ainda que considerada como direito fundamental inato à condição humana, a

propriedade submete-se a diversos condicionamentos e restrições. Muitos decorrentes de outros direitos e princípios também tutelados pelo texto constitucional (LEAL, 2012, p. 63).

Nessa perspectiva, de maneira geral, pode-se depreender que o próprio direito à moradia, também resguardado em texto constitucional, figura como uma hipótese de restrição e condicionamento do direito à propriedade em situações de descumprimento da função social da propriedade, casos de desapropriação por utilidade pública e de regularização fundiária urbana.

A função social está fundamentada na Constituição Federal de 1988 pelo art. 5º, XXIII, o qual estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”; pelo art. 170, III, como princípio norteador da ordem econômica; no art. 182, *caput* e §2º, responsável por disciplinar a função social na política de desenvolvimento urbano e no art. 186, que trata da função social da propriedade rural.

Neste contexto, Paulo Lôbo assevera que:

A função social é incompatível com a noção de pertencimento absoluto da coisa a alguém, em que se admite apenas a limitação externa, negativa. A função social determina o exercício e o próprio direito de propriedade ou o poder de fato (posse) sobre a coisa. Lícito é o interesse individual quando realiza, igualmente, o interesse social. O exercício da posse ou do direito individual da propriedade deve ser feito no sentido da utilidade, não somente para o titular, mas para todos. Daí ser incompatível com a inércia, com a inutilidade, com a especulação (LÔBO, 2018, p.118).

Deste modo, diante do explanado, depreende-se que a propriedade é um direito, contudo, também gera um dever perante à sociedade de cumprimento dos seus interesses sociais.

Para Dantas,

a valoração da condição de proprietário passa necessariamente pela compatibilização entre a sua posse e os desígnios constitucionais, ou seja, a chamada função social da propriedade pode e deve ser encarada como a função social da posse exercida pelo proprietário (DANTAS, 2015, p. 33).

O proprietário não pode usufruir (ou até mesmo deixar de usufruir) de forma abusiva, deve respeitar o ordenamento jurídico: normas ambientais, trabalhistas, dentre outras, para que, inclusive, tenha seu direito à propriedade assegurado. Assim, compreende-se que o “direito de miséria não é uma ‘concessão graciosa’, uma forma pública e compassiva de caridade, mas um direito oponível ao direito de propriedade em situações de urgência social” (BENSAÏD, 2017, p. 33).

Neste ínterim, infere-se que há um dever prestacional do proprietário em cumprir as diretrizes da função social da propriedade, tendo em vista que tal garantia é um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, que tem, dentre outros objetivos, o escopo de proteção de um “mínimo existencial”: o direito à moradia adequada. Por outro lado, cabe ao Estado fiscalizar o devido cumprimento da função social da propriedade, sob pena, inclusive, de desapropriação e de outras medidas coercitivas, conforme previsão constitucional e Estatuto das Cidades<sup>4</sup>.

### **2.3 O conteúdo essencial do direito à moradia sob a ótica de Virgílio Afonso da Silva**

A importância de se compreender o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, a partir da leitura do artigo intitulado: “O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais”, do autor Virgílio Afonso da Silva (VAS), é que cada direito fundamental possui uma essência mínima em si, o que reflete na sua aplicação nos casos concretos (SILVA, 2006).

Porém, a grande dificuldade é saber até onde esse direito fundamental vai, visto a gama de outros direitos fundamentais existentes. Neste sentido, busca-se uma aplicação proporcional deste direito fundamental, sem restringi-lo demais e perder a sua característica de “fundamental”, ou deixá-lo amplo demais e abrir margem para diversas interpretações sem haver certas limitações. Por isso, o autor traz as problemáticas que envolvem esse conteúdo essencial, sendo “(a) a análise daquilo que é protegido pelas normas de direitos fundamentais; (b) a relação entre o que é protegido e suas possíveis restrições; e (c) como fundamentar tanto o que é protegido como as suas restrições.” (SILVA, 2006, p. 24).

Nessa toada, Canotilho defende a metodologia de uma direção constitucional, uma direção dos direitos sociais constitucionalmente garantidos a fim de desenvolver a melhor

---

<sup>4</sup> No tocante à relação entre imóveis rurais, reforma agrária e descumprimento da função social Rigatto (2014, p. 441-442) aduz que: “A Constituição de 1988 também se caracterizou pela primazia dos direitos da sociedade sobre o Estado e a função social nela prevista gerou o dever do proprietário de utilizar a propriedade agrária para os fins a que se destina e que estão expressos no texto constitucional em seu artigo 186: aproveitamento racional e adequado do solo rural; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Esse dispositivo constitucional seria suficiente para desapropriação de um grande número de propriedades agrárias fundiárias, todavia as desapropriações estão obstadas pela indenização prévia e justa devida ao proprietário rural. Ainda que indenizadas com títulos da dívida agrária, é preservado o valor real do imóvel, ou seja, seu valor de mercado, e as benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas em dinheiro. Tal fato obsta a reforma agrária, e a desapropriação por interesse social perde sua finalidade, pois a União não dispõe de verbas suficientes para a indenização dos imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária”.

aplicabilidade do núcleo essencial desses direitos e uma alternativa para lidar com situações de conflito (CANOTILHO, 2008). O autor conceitua os direitos sociais como “dimensões constitutivas da igual dignidade social e da justiça distributiva” (CANOTILHO, 2008, p. 266). Todavia, Canotilho (2008) demonstra a dificuldade de se concretizar os direitos sociais e determinou três entraves para a garantia desses direitos: o mercado global e a concorrência; a redução das despesas públicas e o comércio eletrônico e as transações telemáticas. Em maior e menor medida, todos esses obstáculos circundam sob o aspecto financeiro (“reserva do possível”), a necessidade de recursos públicos para implementação de políticas públicas e posterior efetivação dos direitos sociais.

Os direitos sociais, positivados no texto constitucional em capítulo próprio (capítulo II do título II), constituem uma expressão do direito fundamental à igualdade, na medida em que visam à redução das desigualdades sociais existentes. Assim dispõe José Afonso da Silva, ao conceituar os direitos sociais:

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (SILVA, 2005, p. 286).

No que tange à reserva do possível<sup>5</sup>, é necessário ter em mente que, em um momento de austeridade fiscal, em que há uma enorme demanda da atuação do Estado e maior ingerência na economia, há uma intensa ressignificação na compreensão do núcleo essencial dos direitos sociais, devendo se balizar por novos critérios de razoabilidade na atuação Estatal de concretização desses direitos. Sobre o assunto, vale citar as ponderações feitas pelo autor sobre a judicialização dos direitos sociais, *in verbis*:

Os tribunais não podem neutralizar a liberdade de conformação do legislador, mesmo num sentido regressivo, em épocas de escassez e de austeridade financeira. Isto significa que a chamada tese da “irreversibilidade de direitos sociais adquiridos” se deve entender com razoabilidade e com racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para manter o núcleo essencial do próprio direito social (CANOTILHO, 2008, p. 266).

---

<sup>5</sup> Sobre a reserva do possível e as políticas públicas, Grinover (2008, p. 20) preleciona que: “A implementação de uma política pública depende de disponibilidade financeira – a chamada *reserva do possível*. E a justificativa mais usual da administração para a omissão reside exatamente no argumento de que inexistem verbas para implementá-la (...) o Judiciário, em face da insuficiência de recursos e de falta da previsão orçamentária, devidamente comprovadas, determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária a verba necessária à implementação da política pública. E, como a lei orçamentária não é vinculante, permitindo transposição de verbas, o Judiciário ainda deverá determinar, em caso de descumprimento do orçamento, a obrigação de fazer consistente na implementação de determinada política pública (a construção de uma escola ou de um hospital, por exemplo)”.

Logo, a importância da busca por essa essência seria, necessariamente, visando à sua aplicação em relação às suas limitações e restrições; para saber onde há violação ou quando esse direito fundamental se choca com algum outro.

De acordo com a teoria adotada por VAS, os direitos fundamentais não possuem conteúdo essencial definido e de caráter absoluto. Se assim o fosse, tudo aquilo que não o compusesse ficaria à mercê do posicionamento momentâneo de aproveitadores de acordo com a oportunidade política, inclusive sem que estes tivessem ao menos que defenderem seus pontos de vista (condutas, atos, estados e posições jurídicas), uma vez que bastaria afirmar que se trata de uma exceção, ou seja, aquilo não está contemplado no conteúdo “fechado” de determinado direito fundamental (SILVA, 2006).

Segundo VAS, o direito fundamental será explicitado conforme situações reais (suporte fático), pois ocorrerá o sopesamento entre direitos fundamentais conflitantes através de ampla fundamentação, tendo como consequência um melhor delineamento (SILVA, 2006).

De acordo com a teoria do suporte fático restrito – teoria objeto de crítica do autor Virgílio Afonso da Silva, a ponderação não afeta o conteúdo essencial de um direito fundamental, uma vez que os direitos fundamentais são tidos como regras que, por sua vez, admitem exceções. Adotando-se o formato de regra, há uma definição solidificada e bem definida acerca do conteúdo essencial do direito fundamental e, portanto, a ponderação não interfere nem afeta esse conteúdo essencial que seria, de certa forma, inatingível e inviolável. Para a teoria de suporte fático restrito, tem-se, também, a ideia de “limite imanente” do próprio conteúdo do direito fundamental, o que implica em uma menor abrangência do que seria considerado o conteúdo do direito fundamental e, por consequência, corrobora para a não interferência da técnica de ponderação no conteúdo essencial do direito fundamental (SILVA, 2006).

Por outro lado, conforme a teoria do suporte fático amplo – teoria defendida por VAS, a ponderação poderá afetar o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais, a depender do caso concreto. A título de exemplificação o referido autor conclui que:

É possível que, em casos concretos específicos, após a aplicação da proporcionalidade e de sua terceira sub-regra, a proporcionalidade em sentido estrito (sopesamento/ponderação), nada reste de um determinado direito. Por mais que isso soe estranho e possa passar uma certa sensação de desproteção, isso apenas reflete o que ocorre em vários casos envolvendo direitos fundamentais. Quando alguém, por exemplo, tem seu sigilo telefônico devassado e suas conversas interceptadas, nada sobra desse direito, contudo, para um exemplo de relativista que não faz essa identificação. Quando se proíbe a exibição de determinado programa de televisão ou a publicação de determinada matéria jornalística, também sobra pouco ou nada da liberdade de imprensa naquele caso concreto. Quando alguém é condenado a uma pena

de reclusão, sua liberdade de ir e vir é aniquilada. Ou, por fim - e talvez de forma ainda mais clara - quando alguém tem um terreno que é desapropriado, o seu direito, nesse caso concreto, desaparece por completo. Em diversos casos semelhantes, por ser impossível graduar a realização de um determinado direito, qualquer restrição a ele é uma restrição total ou quase total (SILVA, 2006, p. 44).

Assim, a teoria do suporte fático amplo compreende o direito fundamental de maneira principiológica (conforme teoria de Robert Alexy), em que a sua aplicação se dará de forma gradual; os direitos fundamentais são mandados de otimização e dependerão do caso concreto e suas situações fáticas para determinar o seu conteúdo essencial (ALEXY, 2005). Para VAS, há um conteúdo essencial relativo, que varia conforme a norma e o caso concreto.

Nesse ínterim, a partir de uma conceituação mais ampla do direito fundamental, impõe-se um dever de fundamentação do Poder Público (juízes, legisladores e administradores) que irá restringir o direito fundamental – essa restrição, aqui, também é concebida em sua forma ampla para VAS, portanto, engloba as hipóteses de regulamentação e qualquer forma de limitação do direito fundamental. Para o autor, todos os direitos fundamentais são restringíveis e passíveis de limitação, motivo pelo qual rechaça a teoria clássica defendida por José Afonso da Silva de “eficácia plena, contida e limitada”.

Todavia, conforme a teoria elucidada por Virgílio Afonso da Silva, o limite essencial dos direitos fundamentais será definido a partir das variáveis do caso concreto (SILVA, 2006).

Nesse sentido, VAS afirma que: “Toda e qualquer limitação é decorrência de uma restrição externa ao direito fundamental” (SILVA, 2006, p. 46). Assim, o limite essencial dos direitos fundamentais será definido conforme a situação fática a partir da técnica de sopesamento ou regra de proporcionalidade. Para o autor, não é possível excluir, a priori, condutas ou situações de determinado direito fundamental. Somente após a análise *prima facie* do conteúdo de um direito fundamental, e posterior ponderação com a análise concreta (direito definitivo), é que haverá a possibilidade dos limites dos direitos fundamentais. Contudo, o autor ressalta a importância de uma fundamentação constitucional para restrição deste direito (SILVA, 2006).

Nesse sentido, é importante tecer um paralelo. Sarmento critica a definição dos direitos e garantias que compõem o mínimo existencial formulado pela autora Ana Paula Barcellos (SARMENTO, 2016). Segundo Ana Paula Barcellos,

com os olhos voltados para a própria Carta de 1988 deveria envolver três categorias de direitos, como efeitos necessários do conteúdo mínimo da dignidade humana: educação fundamental, saúde mínima e assistência aos desamparados (BARCELLOS, 2000, p. 182).

Nesta senda, Sarmiento rechaça a teoria de Barcellos e enfatiza a característica do direito à moradia de proteção à dignidade humana, nos seguintes termos:

Entendo, porém, que o elenco de Barcellos é incompleto, por excluir completamente alguns direitos umbilicalmente ligados à dignidade humana, como a moradia. Além disso, ele é insuficiente em alguns direitos que contempla, como na saúde, cuja faceta curativa foi quase integralmente afastada, ou na educação, em que não se abarcou a creche e pré-escola, nem tampouco o ensino médio. Ademais, a lista esvazia uma das mais importantes funções do mínimo existencial, que é a de lastrear demandas que, conquanto ligadas à dignidade humana, não estão inseridas em qualquer outro direito fundamental expressamente positivado na Constituição. Afinal, educação, saúde, assistência aos desamparados e acesso à justiça já estão devidamente contemplados em direitos específicos inseridos no catálogo da Carta de 88. Não vejo como definir um elenco fechado de direitos ou prestações componentes do mínimo existencial. Parece-me preferível preservar a abertura inerente à categoria, inclusive para que ela possa se estender a necessidades básicas cujo reconhecimento resulte de evoluções sociais no plano material ou cultural-valorativo (sem grifos no original) (SARMENTO, 2016, p. 1663-1664).

Destarte, de acordo com o demonstrado, o direito à moradia adequada, assim como os demais direitos fundamentais, deverá ser concebido de forma ampla e, desta forma, toda e qualquer restrição desse direito necessita de uma fundamentação constitucional para tanto. Inclusive, não se deve ter um elenco fechado de direitos e garantias que compõem o mínimo existencial.

Desse modo, após análises feitas e com o escopo de se alcançar diretrizes que possam nortear o conteúdo essencial do direito à moradia adequada, o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais conceitua uma moradia adequada, através dos seguintes critérios:

1. Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
2. Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
3. Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
4. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
5. Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

6. Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
7. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (UNITED NATIONS, 1991 apud BRASIL, 2013, p. 13).

Desta maneira, esses critérios devem ser observados a fim de se atingir uma moradia adequada. Entretanto, observa-se a aplicação do direito à moradia dependerá das variáveis do caso concreto. Por derradeiro, ressalta-se a necessidade de não se resumir a moradia a um bem imóvel e compreender a importância de sua tutela para a obtenção de uma vida digna.

### 3 ACESSO À JUSTIÇA: UMA VISÃO MAIS AMPLA EM BUSCA DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DE UM PROCESSO CIVIL DEMOCRÁTICO

*"Porque naquelas casas, se o acolhiam, se lhe davam comida e dormida, era como cumprindo uma obrigação fastidiosa. Os donos da casa evitavam se aproximar dele, e o deixavam na sua sujeira, nunca tinham uma palavra boa para ele. (...) Mas desta vez estava sendo diferente. Desta vez não o deixaram na cozinha com seus molambos, não o puseram a dormir no quintal. Deram-lhe roupa, um quarto, comida na sala de jantar. (...) Então os lábios de Sem-Pernas se descerraram e ele soluçou, chorou muito encostado ao peito de sua mãe. E enquanto a abraçava e se deixava beijar, soluçava porque a ia abandonar e, mais que isso, a ia roubar. E ela talvez nunca soubesse que o Sem-Pernas sentia que ia furtar a si próprio também."* (Jorge Amado – Capitães da Areia).

De plano, é relevante ressaltar que o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15) foi pensado sob a perspectiva do neoconstitucionalismo. A partir desse novo paradigma, a aplicação da lei processual civil adquire uma nova interpretação através da efetiva incidência das normas e princípios constitucionais. É importante destacar que a metodologia jurídica que conduz à essa readequação denomina-se formalismo valorativo (DIDIER JÚNIOR, 2015). Visa-se, através de um processo justo e democrático<sup>6</sup>, a efetiva atuação do Estado (quer seja através da jurisdição ou mecanismos autocompositivos) à concretização dos direitos fundamentais e maior participação das partes na construção conjunta da decisão e do processo, cabendo, nesse sentido, um destaque para o *Princípio da Cooperação*, inovação trazida no art. 6º do CPC/15.

Sobre o assunto, acrescenta-se que

O direito ao processo justo constitui princípio fundamental para organização do processo no Estado Constitucional. É o modelo mínimo de atuação processual do Estado e mesmo dos particulares em determinadas situações substanciais. A sua observação é condição necessária e indispensável para obtenção de decisões justas e para formação de precedentes (ARENHART; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p. 489).

---

<sup>6</sup> O processo deve ser concebido a partir do seu escopo de efetividade. Nesse sentido, BEDAQUE (2006, p. 17), no seu livro *Efetividade do Processo e Técnica Processual*, elucida que: “A radical mudança de perspectivas verificada nos últimos anos – em razão do quê o processualista deixou de se preocupar exclusivamente com conceitos e formas, para dedicar-se à busca de mecanismos destinados a conferir à tutela jurisdicional o grau de efetividade que dela se espera – impõe sejam revistas idéias concebidas à luz de outra realidade histórica. Hoje, pensa-se no processo de resultados. O instrumento estatal de solução de controvérsias deve proporcionar, a quem se encontra em situação de vantagem no plano jurídico-substancial, a possibilidade de usufruir concretamente dos efeitos dessa proteção.”

Nesta esteira, “o processo, portanto, não é simples espécie de procedimento, é instituição constitucionalizada (conjunto de garantias fundamentais constantes da Constituição) regente das estruturas procedimentais preparatórias de provimentos estatais” (TEIXEIRA, 2008, p. 92).

Assim,

O ideal de justiça consiste em prover ao jurisdicionado uma decisão que, ao mesmo tempo resulte da aplicação correta do Direito aos fatos, bem como tenha se originado de um processo justo, cercado de garantias. A teoria publicista se reveste pelo princípio da cooperatividade, de forma a dialogar com todos os partícipes da relação processual e, por consequência, garantir um provimento justo e efetivo (PINHEIRO, 2015, p. 44).

Em complemento, visando à uma construção de uma visão processual fundada em uma teoria constitucional e democrática, o processualista Rosemiro Pereira Leal desenvolveu a teoria neo-institucionalista do processo (TEIXEIRA, 2008). Assim, essa teoria

compreende o processo, portanto, como elemento instrumentador, propulsor e possibilitador do Estado Democrático, uma vez que é a principiologia constitucional do processo (contraditório, ampla defesa e isonomia) que realiza o princípio da democracia ao garantir instauração do debate e participação efetiva e direta do povo na tomada de decisões (provimentos jurisdicionais, administrativos e legiferantes). (TEIXEIRA, 2008, p. 92-93).

Diante disso, tendo como base o fenômeno da constitucionalização do processo e das afirmações feitas, o processo deve ser compreendido enquanto um instrumento de concretização de direitos do cidadão e não enquanto como um fim em si mesmo (NEVES, 2018). Deve ser concebido como um facilitador do debate, da democracia, objetivando a emancipação e participação das partes na tutela de seus direitos.

Nessa medida, vale ressaltar as ponderações feitas por Humberto Theodoro Júnior sobre o tema, confira-se:

Os poderes de acesso à justiça e os deveres de tutela jurisdicional integram as garantias fundamentais proclamadas pela Constituição de 1988. As leis processuais comuns formam um arcabouço instrumental destinado a disciplinar os aspectos procedimentais para se alcançar a tutela jurisdicional. Mas, em virtude do princípio da supremacia da Constituição, sua interpretação e manejo não podem, de modo algum, contrariar as regras e princípios traçados pela ordem constitucional. Deve-se ter sempre em mente, como ponto de partida, a observância das garantias constitucionais do moderno processo justo, na medida em que insubordinar-se contra a lei ordinária equivale a atentar contra a própria Carta Magna (THEODORO JÚNIOR, 2009, p. 28).

Feitas essas considerações acerca do processo civil democrático, passa-se a explanação acerca do Princípio Constitucional de Acesso à Justiça<sup>7</sup>. O acesso à justiça é indispensável para a concretização de um Estado Democrático de Direito<sup>8</sup>. A Constituição Federal de 1988, inclusive, o consagrou como direito fundamental em seu artigo 5º, XXXV, *in verbis*:

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:  
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL, 1988).

Desta forma, segundo Cappelletti e Garth, o acesso à justiça passou por três ondas renovatórias. A primeira refere-se ao acesso dos mais pobres ao sistema judiciário, o segundo à representação dos direitos difusos e coletivos e, por fim, a terceira relaciona-se com uma concepção mais ampla de acesso à justiça, na qual busca-se a solução adequada dos litígios por outras vias que não a judicial (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

A primeira onda revolucionária do acesso à justiça no Brasil se deu com a edição da Lei de Assistência Judiciária (Lei 1.060/51) e com a estruturação da Defensoria Pública. A segunda onda com a edição da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), ressalta-se que o Ministério Público consolidou esse estágio de acesso à justiça no Brasil, tendo em vista que ele foi o legitimado que mais ajuizou demandas para proteger os direitos difusos e coletivos. Entretanto, na atual terceira fase das ondas renovatórias, o Ministério Público tem se reinventado na busca por meios alternativos de resolução de conflitos, haja vista a lentidão e a morosidade do Poder Judiciário (DAHER, 2017).

Atualmente, de acordo com a terceira onda renovatória, o acesso à justiça pode ser conceituado como acesso ao direito. Sob esse sentido, Nathaly Campitelle Roque:

(...) se procura deslocar o eixo de pesquisa da proteção estatal para a participação do próprio jurisdicionado na solução de seus conflitos. Nesse sentido, compreende o estudo medidas preventivas de conflitos, baseadas no conhecimento dos direitos pela população em seu grau mais abrangente

<sup>7</sup> “Falar em instrumentalidade do processo ou em sua efetividade significa, no contexto, falar dele como algo posto à disposição das pessoas com vista a fazê-las mais felizes (ou menos infelizes), mediante a eliminação dos conflitos que as envolvem, com decisões justas. **Mais do que um princípio, o acesso à justiça é a síntese de todos os princípios e garantias do processo, seja no plano constitucional ou infraconstitucional, seja em sede legislativa ou doutrinária e jurisprudencial. Chega-se à idéia do acesso à justiça, que é o pólo metodológico mais importante do sistema processual na atualidade, mediante o exame de todos e de qualquer um dos grandes princípios**” (grifou-se) (DINAMARCO, 2013, p. 359).

<sup>8</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: [...]” (BRASIL, 1988)

(direito de acesso a informações relevante a suas decisões particulares e de ser informado sobre seus direitos); o direito de participar das decisões do Estado em relação à implementação de tais direitos, por via direta ou por representantes (o que pode ter caráter preventivo ou repressivo, conforme o direito posto em causa) e o reconhecimento do direito de buscar solução para os conflitos existentes por meios não estatais (por exemplo, por mediação, arbitragem ou técnicas psicológicas, como a constelação familiar) (ROQUE, 2020).

Nesse estágio consensual, o jurisdicionado passa a assumir uma postura mais ativa na solução de seus conflitos, na medida em que, além de ajudar a construir a decisão judicial, pode buscar a resolução extrajudicialmente através de métodos autocompositivos, junto ao Ministério Público, por exemplo.

Destaca-se, por oportuno, que o acesso à justiça não deve ser compreendido e limitado apenas como acesso ao Judiciário. As medidas extrajudiciais podem ser mais efetivas na resolução de conflitos e tutela do direito à moradia adequada e demais direitos fundamentais. Assim, os procedimentos extrajudiciais não afastam a garantia constitucional do acesso ao Judiciário, são apenas novas alternativas de “acesso à justiça”. Nesse liame, disciplinam Cappelletti e Garth:

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. (CAPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12).

Nessa mesma perspectiva, Daniela Olímpio de Oliveira assevera que:

Considerando a ordem neoconstitucional pelo tratamento das questões decorrentes de um movimento atual de desjudicialização dos processos e instituições, com o fortalecimento de alternativas extrajudiciais de solução de controvérsias (não considerando apenas as tradicionalmente já conhecidas – mediação e arbitragem) como também pelo fortalecimento de procedimentos cartorários extrajudiciais e da processualidade administrativa nas esferas públicas de poder, evidencia-se que o Estado contemporâneo é policêntrico, e o acesso à justiça apresenta certa polissemia na medida em que se presta a funções variadas para o devido processo legal. Em qualquer aspecto, o acesso à Justiça, para que seja afirmada a sua realização, merece ser analisado pelos seus desdobramentos – acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade. (OLIVEIRA, 2014, p. 30).

À vista do exposto, a partir da vigência do CPC/15, há um incentivo à desjudicialização dos conflitos, uma priorização da consensualidade através dos métodos alternativos (adequados) de resolução de conflito (MARC) – art. 3º, §2º, §3º do CPC/15, bem

como almeja-se uma maior participação das partes para construção conjunta do processo (art. 6º, CPC/15). Assim, possibilita-se que a demanda seja concretizada de forma mais célere e eficiente, em observância aos demais princípios processuais da celeridade, duração razoável do processo, eficiência, efetividade, devido processo legal.

O direito de ação, o direito da inafastabilidade jurisdicional e o próprio acesso à justiça devem ser compreendidos a partir dos princípios processuais listados, bem como devem ser adequados às condições reais vivenciadas pelas partes. Sobre o assunto, Mancuso esclarece que “muitos fatores – de ordem social, econômica e mesmo cultural (nossa cultura demandista) – estão à base da notória crise numérica de processos que aflige os juízes, desola os jurisdicionados e desprestigia a função judicial do Estado brasileiro” (MANCUSO, 2008, p. 153).

Em um caso de uma demanda coletiva por transporte público, por exemplo, a notificação à Secretaria Municipal competente talvez seja uma alternativa mais eficaz do que o próprio acesso ao Judiciário, vez que a solução perpassa por um ato da própria Administração Pública Municipal (em que deverão ser analisados diversos fatores, como: a disponibilidade de recursos financeiros, possibilidade de prestação de serviços pela concessionária de transporte público, existência de outras linhas de transporte que possam realizar o trajeto, entre outros). Nesse sentido, a judicialização, provavelmente, será uma via mais morosa e poderá gerar impactos não satisfatórios para o orçamento público municipal a longo prazo. Entretanto, diante de determinada inércia e descaso do ente público diante da provocação, a judicialização deve ser vista como uma possibilidade de concretização dos direitos do cidadão<sup>9</sup>.

Diante do demonstrado, torna-se necessária uma reinterpretação do princípio da inafastabilidade da jurisdição e acesso à justiça, com vistas a não restringi-los somente ao Poder Judiciário. Nesse sentido, para verificar qual o melhor método para a tutela de determinado direito, deve-se apurar os objetivos das partes, o direito envolvido e a realidade vivenciada pela instituição Judiciária, a fim de dimensionar qual via será mais eficaz na resolução da questão e propiciar uma maior participação dos envolvidos na construção dos seus próprios direitos

---

<sup>9</sup> Desta forma, apesar das diversas previsões legais que asseguram o direito à moradia, tanto no âmbito nacional e internacional, a efetivação dos dispositivos pelos entes públicos muitas vezes é insuficiente. Tal fato tem feito com que a sociedade acione o Judiciário a fim de garantir a concretização de direitos fundamentais, e por assim dizer, de políticas públicas que carecem de adequada implementação pelo Poder Executivo (PEREIRA, 2013). Desse modo, a interferência do Judiciário ocorre na tentativa de conceder uma resposta à omissão do Executivo e assegurar uma tutela efetiva e adequada do direito à moradia.

sociais<sup>10</sup>. Desassociar o acesso à justiça do acesso ao Judiciário é um importante primeiro passo para a construção de um acesso à justiça efetivo e um Estado Democrático de Direito. O acesso ao Judiciário está abarcado no acesso à justiça, porém, há outras formas de se atingir a efetividade e tutela de determinado direito, a depender das particularidades do caso concreto.

Desse modo, para a concretização e acesso ao direito à moradia adequada, ainda mais por se tratar de um direito coletivo complexo – no qual exige-se uma maior demanda orçamentária e ingerência estatal, deve-se propiciar uma maior participação da comunidade destinatária desse direito bem como de determinada política pública destinada para esse fim. O planejamento habitacional e urbano através de instrumentos democráticos como o plano diretor participativo, por exemplo, possibilita uma maior assertividade e eficiência da política pública, pois os problemas públicos serão enfrentados conforme a real demanda daquela população.

Nesta linha, a judicialização das relações sociais nem sempre será a solução mais eficaz, de acordo com o interesse público<sup>11</sup>. De forma alguma, descarta e deslegitima a proteção dos direitos fundamentais via Poder Judiciário. A judicialização deve ser vista como um mecanismo de resolução de demandas latentes e mais emergenciais. No entanto, o presente trabalho visa à obtenção de mecanismos mais efetivos para a tutela do direito à moradia a longo prazo, com maior planejamento e participação da comunidade através do auxílio e interface do Ministério Público. Principalmente por se tratar da tutela do direito à moradia adequada, as políticas habitacionais devem abarcar um conjunto de infraestruturas básicas e, portanto, é preciso pensar em resultados a médio e longo prazo.

---

<sup>10</sup> “A legitimidade democrática da jurisdição constitucional na efetivação dos direitos fundamentais sociais consiste no fato de que só se pode falar em democracia fundada em igualdade material, quando os cidadãos tiverem seus direitos sociais mínimos garantidos, que lhes possibilitem o exercício de seus direitos políticos de forma plena e verdadeiramente democrática. **E em uma Constituição democrática como a brasileira, o papel da jurisdição constitucional é o de proteger as minorias, enquanto grupos vulneráveis, e de lhes assegurar a realização de seus direitos fundamentais**” (grifou-se) (BARBOZA, 2007, p. 210)

<sup>11</sup> Na visão de Breus: “O interesse público poderia ser classificado, como já afirmado, como o interesse que não poderia ser objeto de transigência, ou seja, que não poderia deixar de ser satisfeito, haja vista a sua vinculação direta com os valores fundamentais e, em especial com a dignidade da pessoa humana” (BREUS, 2007, p. 153).

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS, CONCEITOS E JUDICIALIZAÇÃO

*"A cachorra Baleia estava para morrer. Tinha emagrecido, o pêlo caíra em vários pontos, as costelas avultavam num fundo róseo, onde manchas escuras supuravam e sangravam, cobertas de moscas. As chagas da boca e a inchação dos beiços dificultavam-lhe a comida e a bebida. (...) Então Fabiano resolveu matá-la. Foi buscar a espingarda de pederneira, lixou-a, limpou-a com o saca-trapo e fez tenção de carregá-la bem para a cachorra não sofrer muito. Sinhá Vitória fechou-se na camarinha, rebocando os meninos assustados, que adivinhavam desgraça e não se cansavam de repetir a mesma pergunta: - Vão bulir com a Baleia? (...) Baleia queria dormir. Acordaria feliz, num mundo cheio de preás. E lamperia as mãos de Fabiano, um Fabiano enorme."* (Graciliano Ramos – Vidas Secas).

Conforme bem aduz Celina Souza, política pública deve ser compreendida como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

De maneira mais simplória, para fins deste trabalho, as políticas públicas também poderão ser consideradas como “diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016, p. 02), geralmente associado à realização dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere aos direitos sociais, econômicos e culturais (direitos de segunda geração). Neste artigo, delimita-se a análise do direito à moradia adequada e suas respectivas políticas públicas.

Além disso, SOUZA (2006) destaca o perfil holístico das políticas públicas e explana que a teoria das políticas públicas deve compreender as relações existentes entre o Estado, política, economia e sociedade.

Nesse sentido, dentre os diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas, tem-se *o ciclo das políticas públicas*. De acordo com Souza, “esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p. 29). Na visão de Secchi, “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e independentes” (SECCHI, 2016, p. 43).

Nessa medida, Secchi subdivide esse ciclo em sete fases principais, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão,

implementação, avaliação e extinção. É salutar destacar que, de acordo com a teoria dos atores no processo de política pública de Secchi, o Ministério Público (MP) se enquadraria como um burocrata, um funcionário público que visa à promoção e eficácia das políticas públicas (SECCHI, 2016). Atentando-se as classificações de Downs (1967), o MP se caracterizaria como “homens de Estado: são burocratas leais à sociedade e ao interesse coletivo e obedientes à tradução de vontades políticas em ações. Esses burocratas correspondem ao ideal weberiano de funcionário público” (apud SECCHI, 2016, p. 106).

Doutra parte, a intervenção da função judiciária em políticas públicas é chamada de Judicialização de Políticas Públicas e, segundo o autor Luís Roberto Barroso, “significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo” (BARROSO, 2019).

Em complemento, Becattini (2013, p. 53) esclarece que:

A judicialização significa que questões de repercussão política ou social, individuais ou coletivas, estão sendo discutidas e resolvidas no âmbito do Judiciário, e não no âmbito do legislativo, como proposto pela clássica separação dos poderes. Os juízes, confrontados com essas novas questões, passaram a assumir a condição de agentes políticos do Estado, inclusive inovando os conteúdos normativos.

Nessa toada, nos últimos anos, os tribunais têm assumido papel importante na discussão de temas políticos e conquista de direitos, como: o reconhecimento da união homoafetiva, legalização de aborto em casos de anencefalia, criminalização da homofobia, dentre outras relevantes vitórias.

Percebe-se então que se trata de um fenômeno político muito recorrente na contemporaneidade e possui uma de suas explicações na inércia do Executivo na aplicação e administração de políticas públicas, bem como desinteresse do Legislativo na formulação de leis referentes a determinadas temáticas sociais. Nesse sentido, o Judiciário é demandado a prestar sua atividade jurisdicional, quando um direito é ofendido ou ameaçado.

Tendo isso em mente, acrescenta-se que:

com base na possível intervenção judicial na esfera administrativa para implementação de políticas públicas, o processo coletivo que visa tutelar direitos coletivos mostra-se mais adequado a esse tipo de judicialização, pois atende ao escopo de tutelar direito de indivíduos indeterminados, tal qual a política pública deve visar (CERQUEIRA, 2018, p. 92).

Por outro lado, observa-se que, na visão de alguns, estas questões sociais deveriam ser decididas somente em âmbito político pelo Parlamento, órgão eleito responsável pela

representatividade democrática. No entanto, a sociedade opta em acionar o Judiciário com o intuito de se esquivar de uma atuação através de *lobbies* políticos perante os seus representantes do Legislativo (BECATTINI, 2013).

Em razão da crise do Estado Liberal, decorrente da insuficiência da sustentação de uma liberdade em sentido abstrato, emergiu-se a questão da justiça social. A partir de um novo conceito de igualdade, a liberdade adquire um outro valor na sociedade, em que se impõe ao Estado a realização/concretização dos direitos sociais, a fim de promover condições mínimas para a garantia de uma “liberdade real” (OLIVEIRA, 2012).

Nessa medida, a judicialização das relações sociais emerge a partir do Estado Social (*Welfare State*). Instaure-se um avanço na jurisdição constitucional, principalmente após o surgimento de Constituições modernas analíticas:

A superação do paradigma positivista tornou o juiz participante do processo de criação do direito, pelo reconhecimento da força normativa dos princípios e pelo preenchimento de cláusulas gerais e dos conhecimentos jurídicos indeterminados, definindo dessa forma, o alcance e o sentido da norma são os fatores que, em apertada síntese, deram nova importância ao Poder Judiciário. (BECATTINI, 2013, p. 51).

Para a proteção e garantia dos direitos sociais, exige-se uma permanente atuação do Estado, com vistas a financiar subsídios e remover barreiras socioeconômicas para promover a realização de políticas públicas e programas sociais. Em consequência dessa nova concepção de direito e função do Estado de promoção social, os juízes também adquirem novas atribuições, notadamente no que se refere ao controle e fiscalização do Estado no cumprimento desse dever social perante à sociedade (CAPPELLETTI, 1999):

É manifesto o caráter acentuadamente criativo da atividade judiciária de interpretação e de atuação da legislação e dos direitos sociais. Deve reiterar-se, é certo, que a diferença em relação ao papel mais tradicional dos juízes é apenas de grau e não de conteúdo: mais uma vez impõe-se repetir que, em alguma medida, toda interpretação é criativa, e que sempre se mostra inevitável um mínimo de discricionariedade na atividade jurisdicional (CAPPELLETTI, 1999, p. 42)

Uma das principais causas do fenômeno moderno de crescimento inevitável da criatividade da interpretação judiciário seria a “revolta contra o formalismo”. O juiz era visto como figura inanimada, “boca da lei”, apenas tinha a função de declarar o direito de forma não criativa com instrumentos de lógica dedutiva. Contudo, percebeu-se que a atividade jurisdicional envolve discricionariedade (e não, arbitrariedade). Há uma necessidade de valoração dos resultados práticos, faz-se uma análise para além do aspecto estritamente formal,

mas também com uma visão sistêmica (história, psicologia, economia, política, ética, sociologia, dentre outros) (CAPPELLETTI, 1999).

No entanto, é importante frisar que Judicialização de políticas públicas não se confunde com ativismo judicial. O Ativismo Judicial trata-se de uma técnica jurídica hermenêutica, na qual confere-se uma maior discricionariedade ao magistrado para aplicação das normas ao caso concreto:

essa lógica de interpretação e aplicação das normas-princípios permite maior dinamismo e liberdade ao intérprete- -juiz, que não está, portanto, vinculado a declarar estritamente o que se chamava de “vontade da lei”. Na verdade, sob a égide da proporcionalidade, poderá conferir eficácia gradual de um ou mais princípios no caso concreto, realizando, em última análise, a vontade da Constituição e das normas que veiculam direitos fundamentais, em um processo criativo denominado ativismo judicial (BEZERRA, 2020, p. 59).

O presente trabalho não tem pretensões de analisar com profundidade o ativismo judicial, tampouco se posicionar sobre as teorias de autocontenção judicial e deslegitimidade do processo democrático. Trata-se apenas de uma breve contextualização sobre o tema, o cerne deste tópico é debruçar-se sobre os impactos da Judicialização na esfera das políticas públicas.

Desta feita, a Judicialização de políticas públicas é alvo de intenso impasse e discussão doutrinária. Os críticos deste fenômeno ressaltam que as relações sociais devem ser alvo de discussão no Poder Legislativo, órgão que detém legitimidade democrática para propor mecanismos de solução através do processo legislativo.

A ideia de incapacidade de garantia desses direitos num contexto de carência de recursos financeiros ressoa entre as críticas mais persistentes referente ao Estado Social e à tutela dos direitos sociais. Portanto, para alguns autores, esses direitos sociais “alicerçam expectativas normativas que não mais estão em condições de garantir” (CANOTILHO, 2008, 255).

Afirmam, ainda, que a interferência do Judiciário apresenta verdadeira afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, vez que uma decisão que concede/implementa determinada política pública gera significativo impacto orçamentário, o que compete ao Poder Executivo realizar esse controle.

Deste modo, no âmbito da Judicialização das Políticas Públicas<sup>12</sup>, essa problemática comumente conhecida como “reserva do possível” e a discussão sobre violação do Princípio

---

<sup>12</sup> “Revela-se inofensivo que o administrador está vinculado ao cumprimento das normas de ordem social, o que resulta na obrigação à implementação das políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais. **Logo, não há discricionariedade a respeito da oportunidade ou conveniência da sua realização, mas somente no que diz respeito à escolha da melhor forma de cumprimento da finalidade constitucional**”. (Sem grifos no original) (OLIVEIRA, 2012, p. 97).

da Separação dos Poderes somam-se aos problemas vivenciados pelo Judiciário brasileiro de superlotação de processos, morosidade processual, insuficiência de servidores, que resultam, em sua grande maioria, numa tutela tardia e perecimento dos direitos requeridos.

Por outro lado, considerando os novos papéis do Judiciário, mormente no que tange à criatividade e a defesa dos Direitos Fundamentais – no ordenamento pátrio, destaca-se que uma das funções do Supremo Tribunal Federal é a guarda da Constituição Federal de 1988 e, por consequência, dos direitos fundamentais nela contidos – os defensores da Judicialização compreendem que, apesar dos problemas da via utilizada para a resolução do conflito, em razão da inércia dos demais poderes, os cidadãos não podem ser preteridos e os seus direitos devem ser devidamente resguardados e cabe ao Judiciário não se omitir, sob pena de violação ao Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.

Contudo, dentre essa linha de defesa, na qual se situa Ada Pellegrini Grinover (2008), a judicialização não deve ser concebida de forma ilimitada, sob pena de fortalecimento excessivo e criação de um superpoder ao Judiciário, o que pode desembocar em diversos problemas para a democracia brasileira. Portanto, torna-se necessário estabelecer alguns critérios/limites para que a Judicialização não ocorra de forma arbitrária e desarrazoada, quais sejam: mínimo existencial, reserva do possível e proporcionalidade<sup>13</sup>.

As ações coletivas demonstram-se como hipóteses que priorizam o interesse público pela defesa de uma coletividade e, nessa medida, seriam hipóteses que, em uma análise de proporcionalidade, podem ser mais eficientes. Entretanto, vale lembrar que os requisitos acima não podem ser analisados de forma individualizada. Principalmente, no que tange à averiguação do mínimo existencial e observância acerca dos impactos orçamentários, faz-se necessário que os envolvidos (destinatários das políticas públicas e os órgãos públicos que propiciaram o financiamento desses programas) possam participar ativamente das decisões.

Assim, é neste cenário que surge a importância do Ministério Público (MP) como intermediador desse conflito e fiscalizador da efetiva tutela dos direitos sociais. O MP é um órgão técnico competente para oferecer esse suporte e, através da sua vertente resolutiva, verifica-se que as temáticas podem ser resolvidas de maneira ainda mais participativa e os frutos serão ainda mais assertivos. Ressalta-se que essa tratativa será melhor esmiuçada nos tópicos seguintes.

---

<sup>13</sup> Nesse mesmo sentido, Ada Pellegrini Grinover explana que “há limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. Tais limites são: *i.* a restrição à garantia do mínimo existencial; *ii.* a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e irrazoabilidade da escolha do agente público; *iii.* a reserva do possível” (GRINOVER, 2008, p. 28).

## 5 O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

*A bem dizer, a carestia atual entre nós é fabricada por aquela gente que de há muito se pôs além e acima do ideal de pátria, é a gente da finança que vai até a funestas guerras para ganhar dinheiro e todo o nosso nacionalismo contra ela é vão e ridículo. Para derrubá-la é preciso abalar e modificar ideais e sentimentos [...]. O mal-estar da nossa vida não vem da massa geral de estrangeiros, tão necessitada como a maioria dos nacionais; vem da injustiça das relações econômicas entre pobres e ricos. Cessem elas, que o mundo será um paraíso e a pátria ficará quase sempre sendo para cada qual o lugar em que nasceu. (Lima Barreto – O Nacionalismo).*

Um dos pilares para um sistema jurídico democrático e “justo” é a atuação do Ministério Público como fiscal da lei e garantidor da ordem jurídica, atualmente também concebido como “guardião da sociedade e do direito” (MACHADO, 2013, p. 23). Nesta linha, após a introdução da CRFB/88, também conhecida como Constituição Cidadã, houve a positivação dos direitos sociais no Brasil, bem como esse diploma legal foi responsável por conferir ao Ministério Público caráter de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, CRFB/88) (BRASIL, 1988).

Diante disso, vale destacar que o Ministério Público, na defesa da ordem jurídica democrática, atuará como fiscal da lei ou *custus legis* (atualmente, a doutrina majoritária adota o termo “fiscal do ordenamento jurídico”), na medida em que analisa e fiscaliza o cumprimento das normas em determinado caso concreto, bem como promove a defesa dos direitos fundamentais em discussão (FUX, 2016).

Nesse sentido, de acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fuz:

O Ministério Público é considerado uma cláusula pétrea da democracia, já que é o guardião da ordem jurídica e do regime democrático. Isso ocorre a partir de um corolário lógico de fácil identificação: se a democracia é cláusula pétrea da nossa Constituição, por óbvio, os mecanismos de defesa criados para sua manutenção também o devem ser, sob pena de total esvaziamento do texto constitucional (FUX, 2016, p. 250).

Para além disso, com o advento da CRFB/88, consagrou-se a autonomia e independência funcional do Ministério Público (art. 3º da LONMP - Lei nº 8.625/93), assim, este órgão não está mais se encontra vinculado ao Poder Judiciário (Constituição de 1967) nem ao Poder Executivo (Emenda Constitucional de 1969) (BRASIL, 2020), além de estabelecidas algumas garantias e prerrogativas para a persecução de suas finalidades constitucionais.

Nessa perspectiva, o Ministério Público assume o papel de exigir do Estado, órgãos da sociedade civil e mercado, o respeito aos direitos fundamentais (incluídos, aqui, os direitos sociais e o direito à moradia adequada). De forma ainda mais efetiva, cabe ao Ministério Público o fomento e a fiscalização de políticas públicas que garantam a concretização dos objetivos constitucionais (art. 3º, CRFB/88) (MACHADO, 2013).

Sobre a interferência do Ministério Público na tutela urbanística, Costa (2016, p. 12-13) infere que:

No que tange à tutela da ordem urbanística, inserida no direito ambiental, a atuação do Ministério Público na fiscalização e no acompanhamento da reparação de danos eventualmente causados pelo crescimento ilegal e desordenado das zonas urbanas tem se mostrado um instrumento eficaz contra a omissão do Poder Público e de particulares que visam apenas a interesses financeiros. Entretanto, é sabido que cada vez mais o interesse econômico, a falta de políticas públicas sociais, bem como a omissão do Poder Público e da própria sociedade tem dado lugar às ocupações irregulares, causando enormes prejuízos ao ambiente e à qualidade de vida da população urbana.

Para além disso, não se pode olvidar que o planejamento de políticas públicas deve ser feito estrategicamente para toda a comunidade, algo que os magistrados, muita das vezes, não estão aptos a fazer. Assim, o Ministério Público é demandado a fazer essa intermediação entre a sociedade e as instituições públicas: “O Ministério Público, por meio de ações civis públicas e outros instrumentos coletivos, atua como mobilizador de grupos sociais e como representante das demandas da sociedade” (BECATTINI, 2013, p. 53).

Em complemento, Appio (2004, p. 419) elucida que:

As ações civis públicas e de controle concentrado da constitucionalidade das leis assumem um caráter funcional, na medida em que permitem uma ampliação do espaço tradicionalmente destinado aos atores sociais não-institucionalizados. Tratam-se, portanto, de instrumentos eficazes para a amplificação de pretensões políticas de grupos que hoje estão à margem do debate travado nas instâncias formais de democracia representativa. Os direitos coletivos não podem ser protegidos através de ações individuais, razão pela qual as ações coletivas e de controle concentrado de constitucionalidade são indispensáveis nas sociedades pós-industriais.

Desta maneira, em suma, as demandas coletivas podem ser uma proposta que melhor prioriza o interesse público, pois é uma forma de se ampliar o debate e trazer para a cena aquela população marginalizada pela sociedade e pelo espaço urbano.

No entanto, em situações específicas, o MP é invocado a atuar de maneira demandista e até mesmo em causas individualizadas na tutela dos direitos dos mais vulneráveis. Sobre o assunto, confira-se ementa do Tribunal do Estado de São Paulo que tão bem exemplifica a atuação do *parquet* na tutela do direito à moradia adequada na via judicial:

APELAÇÃO - Município de Jundiá - Aluguel-social em favor de deficiência física (cadeirante), em quadro de extrema vulnerabilidade social e fragilidade familiar, sem abrigo e vivendo nas ruas (com seu companheiro e um menor impúbere), pelas tristes contingências da vida - Legitimidade passiva da municipalidade reconhecida, in casu, ante os normativos locais e federais, em linha etiológica e principiológica como os valores constitucionais de singular proteção à dignidade da pessoa humana, à família e aos cidadãos em extrema necessidade de assistência social - Responsabilidade compartilhada dos entes públicos – Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - Provas que atestam ser a autora deficiente física, incapaz para o sustento próprio e de seu filho menor impúbere, ambos em situação de rua - Vinculação expressa da legislação local (Lei Municipal nº 8.265/2014) à Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS (Lei Federal nº 8.742/93) - Município que, inclusive, recebe repasse de verbas do Governo Central, de vinculação legal e cogente à assistência aos necessitados, conforme, ainda, a vinculação à Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004 - Aplicação, ademais, do Estatuto da Pessoa com Deficiência Física (Lei Federal nº 13.146/2015, art. 31, caput e §2º), que impõe o socorro por moradia digna/residência inclusiva, ante o princípio da proteção integral, no âmbito do SUAS - Ausência de regulamentação do benefício do aluguel-social na norma local que não impede a sua concessão, clamando para a atuação do Poder Judiciário na tutela do direito ofendido - Interpretação extensiva sistemática e teleológica, bem como aplicação analógica do benefício do aluguel-social (auxílio-moradia) previsto na Lei Municipal nº 8.122/2013 (para desabrigados resultantes de catástrofes), nela colhendo os critérios econômicos e temporais do benefício - Sentença reformada - Extinção do feito sem julgamento do mérito afastada - Decreto de procedência da demanda, com realinhamento dos efeitos da sucumbência - RECURSO PROVIDO (TJSP. Apelação nº 0002017-67.2014.8.26.0309. Relator Des. Vicente de Abreu Amadeu. Voto nº 11.471. Data de Julgamento: 15/12/2015).

No caso em análise, o Egrégio Tribunal concedeu o benefício de aluguel social à apelante, Sra. Regina Aparecida Pereira e determinou que a ré, a Prefeitura Municipal de Jundiá, a incluísse nas políticas e programas de auxílio à moradia. Na ocasião, foi levada em consideração a situação de vulnerabilidade das pessoas com deficiência e a necessidade de tutela de uma moradia digna para a apelante. Nesse caso, observa-se que deverá haver um tratamento diferenciado, no sentido de maior proteção e tutela da envolvida; situação, inclusive, que o direito à moradia depende da concessão de um bem imóvel para habitação da Sra. Regina, tendo em vista as condições especiais do caso concreto.

Portanto, diante de todo o exposto, nota-se o relevante papel do Ministério Público na tutela das políticas públicas<sup>14</sup> e como agente transformador da sociedade (proteção dos direitos

---

<sup>14</sup> No que tange à atuação do MP no controle de políticas públicas, Gregório Assagra de Almeida esclarece que: “Torna-se imperioso, também, que o Ministério Público acompanhe e fiscalize a elaboração e o cumprimento dos orçamentos públicos, garantindo a aplicação das verbas públicas necessárias para atender aos ditames constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, especialmente os elencados no já referido art. 3º e nos arts. 5º e 6º, todos da CF/88. A atuação da instituição, nesse âmbito, poderá ser extrajurisdicional e jurisdicional.

coletivos e do interesse público). Nessa medida, a CRFB/88 contribuiu de maneira ainda mais efetiva nesse sentido, inaugurando a sua vertente resolutiva, a qual será discutida em subseção seguinte

### **5.1 O Ministério Público pós CRFB/88: O surgimento da vertente resolutiva**

De início, é necessário destacar que a CRFB/88 situou o Ministério Público entre as funções essenciais à justiça. Segundo Lenna Daher (2017), foi atribuído ao órgão ministerial a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Portanto, a instituição sagrou-se guardiã das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito e, dessa forma, a CRFB/88 previu os meios e os instrumentos para o membro do Ministério Público, não só no plano judicial, mas também extrajudicialmente; atribuindo-lhe alguns poderes instrumentais como, por exemplo, o poder investigatório e a titularidade da ação penal pública incondicionada.

Em complemento, Goulart esclarece que

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a estratégia institucional (GOULART, 2008, p. 10).

Nessa perspectiva, o papel do Ministério Público pode ser demandista ou resolutivo. Enquanto demandista, atua como agente processual, em demandas judiciais e, enquanto resolutivo, atua de maneira extraprocessual (LIMA; FERREIRA, 2020).

---

No plano extrajudicial, o Ministério Público deverá acompanhar a votação orçamentária, participando das propostas de inserção de políticas públicas específicas, socialmente necessárias, além da utilização dos mecanismos da recomendação e do TAC visando à realização de políticas públicas a serem contempladas nos orçamentos públicos. Poderá, ainda, realizar audiências públicas para colher reclamações e propostas objetivando o controle orçamentário. No plano jurisdicional, o Ministério Público poderá mover ações coletivas com pedidos de tutelas específicas, especialmente o de tutela inibitória, para garantir o cumprimento orçamentário adequado. Contudo, a falta de previsão orçamentária não poderá ser obstáculo à atuação do Ministério Público, especialmente no âmbito dos direitos coletivos, inseridos na CF/88 como direitos fundamentais de aplicabilidade imediata (Título II, Capítulo I, art. 5º, § 1º). Nos casos de políticas públicas específicas e socialmente necessárias, o Ministério Público tem o dever constitucional, em razão do seu compromisso com os interesses sociais (art. 127, caput, da CF/88), de atuar para garantir a sua implementação tempestiva e adequada” (ALMEIDA, 2008, p. .

O Ministério Público resolutivo<sup>15</sup> é aquele que atua na solução de conflitos sociais, no âmbito da própria instituição e em parceria com a sociedade, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, já tão asoberbado. A partir deste novo modelo de atuação, o Ministério Público tem ampliado os meios de efetivação de políticas públicas e de interação com a sociedade, fatores imprescindíveis ao fortalecimento e à modernização da própria instituição. Não se trata, porém, de agir em nome da sociedade, mas de atuar como parceiro desta, despertando no cidadão a consciência de que pode passar de objeto de violência a sujeito de transformação de sua própria realidade.

Considerando a tendência consensual como a forma mais adequada na proteção de determinados direitos, o CNMP editou a resolução nº 179/2017, na qual regulamenta e disciplina sobre o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou também conhecido como Compromisso de Ajustamento de Conduta. Sobre esse instrumento, confira-se o art. 1º da resolução supracitada:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (BRASIL, 2017).

Antes da realização do TAC, é preciso instaurar um procedimento administrativo: Notícia de Fato (NF), Procedimento Administrativo e Inquérito Civil Público (ICP). Inicialmente, o ICP foi previsto na Lei 7.347/85 e posteriormente na CRFB/88, tendo como finalidade a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos<sup>16</sup>. É um meio de investigação exclusivo do Ministério Público e, ao final, poderá propor a ação judicial ou propor um TAC (FAVERI; PEREIRA; OLIVEIRA, 2014).

Caso opte pela instauração do ICP, o *parquet* poderá notificar as partes envolvidas para prestarem esclarecimentos, requisitar perícias de órgãos estatais, fazer recomendações a órgãos públicos e privados para correção ou adaptação da sua conduta. Caso a recomendação não seja acatada, poderá ser firmado o TAC. Entretanto, inobservadas as cláusulas e sobrevindo eventual

---

<sup>15</sup> “O Ministério Público resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público demandista. São dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, entra em cena o perfil demandista. E vislumbrada, previamente, a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutiva assume importância decisiva e prioritária” (RODRIGUES, 2015, 144-145).

<sup>16</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;” (BRASIL, 1988).

descumprimento do acordo estabelecido junto ao órgão ministerial, as medidas judiciais deverão ser tomadas (FAVERI; PEREIRA; OLIVEIRA, 2014).

Além disso, o art. 129, III, dentre as funções institucionais do Ministério Público, elenca a promoção da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Nesse particular, é importante destacar, ainda, que a Lei nº 7.347/85, em seu rol previsto no art. 5º, elenca o **Ministério Público** como um dos legitimados para propor ação civil pública, na tutela do meio ambiente (art. 5º, I), ordem urbanística (art. 5º, VI) e qualquer outro interesse difuso ou coletivo (art. 5º, IV).

Desta forma,

enquanto agente político e legitimado mais capacitado do ponto de vista técnico e estrutural à proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, impõe-se ao Ministério Público uma postura diferenciada na efetivação da tutela desses direitos, antecipando-se, quando possível, à ocorrência da conduta ilícita e prevenindo seu subsequente resultado danoso (ZENKER, 2005, p. 122).

Assim, compreende-se que a atuação individual dos membros do Ministério Público não mais se sustenta e deve-se adotar um novo modelo institucional que tenha como base o compromisso com a transformação social, o planejamento estratégico e a eficiência na atuação do MP, tanto na esfera jurisdicional quanto extrajudicial (ALMEIDA, 2008). Dessa forma, para um melhor desenvolvimento estratégico e obtenção de melhores resultados na atuação do *parquet*, é de extrema importância o aperfeiçoamento e assessoramento técnico do órgão ministerial através centros especializados e núcleos de estudos. Nessa medida, a título de ilustração de importantes mecanismos de suporte do MP, vale ressaltar as ações desempenhadas pelas Coordenadorias, CAOs (Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e CEAF (Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional).

Nesse sentido, infere-se que a instituição ministerial encontra-se em uma fase de transição/evolução que direciona a sua atuação para o plano extrajudicial, superando-se o perfil demandista. Nessa fase evolutiva<sup>17</sup>, o Ministério Público busca formas alternativas de resolução de conflitos, bem como a racionalização de suas atribuições, visando conferir maior impacto social e efetividade nas suas ações. No tópico seguinte, analisar-se-á de que maneira essa

---

<sup>17</sup> De acordo com Márcio Soares Berclaz: “O grande ponto de mudança que a Constituição trouxe na concepção do Ministério Público Social passa pelo exercício responsável e prioritário de uma atuação extrajudicial efetiva para propiciar intervenções coletivas (resolutivas ou demandistas) capazes de resguardar a defesa dos interesses coletivos mais caros à coletividade” (BERCLAZ, 2010).

atuação resolutive do MP pode promover uma maior efetividade da tutela ao direito à moradia adequada.

## 5.2 A atuação resolutive do Ministério Público e a tutela do direito à moradia adequada

De maneira propedêutica, é importante consolidar algumas considerações que foram feitas no decorrer deste trabalho para se avançar nos debates. Primeiramente, é inegável a relevância do direito à moradia e a necessidade de sua tutela como um requisito básico para a construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, I, CRFB/88). A moradia é um mínimo essencial para uma vida digna, não há que se olvidar disso. Todavia, a realidade se apresenta de maneira divergente, vez que há ainda um alto déficit habitacional, problemas de infraestrutura urbana, cenários de segregação habitacional e moradias informais e irregulares que, muitas das vezes, provocam risco à vida da população local.

Nessa seara, dada a situação de acaso e marginalização dupla pelo Poder Público frente a esse problema social, uma das alternativas encontradas pela população é acionar o Poder Judiciário. Entretanto, conforme já salientado, nem sempre a decisão judicial tem condições de avaliar as especificidades do caso concreto, bem como encontra entraves orçamentários para a sua implementação. Ademais, na via judicial, constata-se a impossibilidade do magistrado de ter acesso mais próximo à demanda, o que pode resultar em uma decisão não muito eficaz.

Posto isso, considerando as funções institucionais do Ministério Público de tutela dos direitos sociais e coletivos, a atuação resolutive do MP visa uma maior participação dos envolvidos da política pública:

A exigência pela ampliação da participação dos cidadãos nos processos públicos reflete um quadro em que um maior número de grupos, vontades e interesses disputam a cena pública e buscam interferir nas esferas em que são tomadas as decisões, inventando novos caminhos e arranjos políticos.

(...)

O significado político da participação assim se expressa como uma forma de tomar parte nos processos dinâmicos que constituem e modificam a sociedade, ou seja, tomar parte na sua historicidade. Com isso, o significado de participação é transferido da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem consequência para o todo, para o cerne das estruturas sociais, políticas e econômicas (CARLOS; SILVA, 2006, p. 177).

Desta maneira, a partir desse viés resolutive do MP, ocorre uma desvinculação dos atos ministeriais com o Poder Judiciário, conferindo maior autonomia da instituição para criar alternativas auto compositivas para a resolução do problema público. Nessa perspectiva,

o Judiciário, para esse perfil resolutive ministerial, assume o que sempre deveria ter representado: a *ultima ratio*, a última trincheira. A composição

prévia e extrajudicial, por parte do Ministério Público, dos conflitos ou eventuais violações à lei encontra-se inserida no plano de ação resolutive como *prima ratio* (RODRIGUES, 2015, p. 145).

Nesse diapasão, tendo em vista o novo perfil institucional democrático do Ministério Público - o qual busca uma maior eficiência, resultados e legitimidade social, “à medida que a sociedade democrática evolui e se intensificam o sentimento democrático e os instrumentos à sua disposição, cresce seu nível de exigência em relação ao Ministério Público” (RODRIGUES, 2015, p. 168).

Diante disso, o estreitamento da relação do MP com a sociedade, através dos conselhos municipais, associação de bairros e outros instrumentos de participação popular, possibilita que as políticas urbanas sejam idealizadas de maneira a atingir os anseios daquela coletividade,

a percepção acerca dos resultados de uma política urbana implementada com participação popular remete ao aspecto coletivo dos benefícios, ou seja, a de ser um meio para obter as condições materiais de sobrevivência no cotidiano das cidades para o conjunto da comunidade (CARLOS; SILVA, 2006, p. 180).

A criação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Habitação é uma medida necessária para a construção de uma solução mais efetiva para os problemas que envolvem o direito à moradia, vez que a demanda será tratada de forma local, o que possibilita que o resultado seja mais certo.

Nesta esteira, depreende-se que a atuação resolutive do Ministério Público, através de resoluções consensuais abertas ao debate público, é uma alternativa mais eficiente para a tutela adequada do direito à moradia, uma vez que, em grande maioria, trata-se de um problema coletivo com diversas variáveis. Portanto, o MP como órgão gestor e de fiscalização da implementação das políticas públicas, a principal função que ele pode desempenhar é justamente a intermediação desse debate para que a solução seja conjuntamente criada entre os órgãos públicos e a população destinatária da ação governamental.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia adequada é inerente à condição de ser humano e, portanto, há um dever do Estado e da sociedade de se promover e garantir esse direito. Desta forma, destaca-se o direito à moradia adequada, assim como os demais direitos fundamentais, deverá ser concebido de forma ampla e toda e qualquer restrição desse direito necessita de uma fundamentação consistente que justifique tal limitação.

A moradia não é sinônimo de habitação e bem imóvel, a tutela à moradia adequada está intimamente ligada à defesa do direito à cidade, a garantia de melhores condições de acesso às infraestruturas oferecidas pelos órgãos públicos, bem como a direitos essenciais para a construção de uma vida digna: saneamento básico, saúde, educação, segurança, privacidade, lazer, trabalho, dentre outros.

Isto posto, torna-se necessária a implementação de uma política urbana eficiente e democrática, pois, só assim, será possível materializar um efetivo direito à cidade e, por consequência, uma maior tutela do direito à moradia adequada, a qual deve se balizar nos critérios de segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

Diante disso, com o objetivo de proteção desse “mínimo existencial” que é o direito à moradia, há um dever prestacional do proprietário em cumprir as diretrizes da função social da propriedade, bem como cabe ao Estado fiscalizar o devido cumprimento da função social, sob pena, inclusive, de desapropriação e medidas coercitivas, conforme previsão constitucional e Estatuto das Cidades.

Por outro lado, conforme evidenciado no início do texto, verifica-se que a hipótese lançada de que “a atuação resolutiva do Ministério Público alcança melhores resultados no tocante à tutela da moradia adequada, na medida em que a judicialização nem sempre é o melhor mecanismo para efetivação dos direitos sociais, pois a tutela do direito à moradia adequada eficiente perpassa, necessariamente, por um envolvimento dos destinatários da política pública de habitação” mostrou-se verdadeira e comprovada no decorrer deste trabalho.

O Acesso à Justiça não se resume ao direito de ação e acesso ao Judiciário. A judicialização deve ser vista como um mecanismo de resolução de demandas latentes e mais emergenciais (*ultima ratio*). Principalmente por se tratar da tutela do direito à moradia adequada, as políticas habitacionais devem abarcar um conjunto de infraestruturas básicas e, portanto, é preciso pensar em resultados a médio e longo prazo. Nesse sentido, o Ministério

Público possui função importante como intermediador dos conflitos habitacionais e fiscalizador da efetiva tutela do direito à moradia adequada. O MP é um órgão técnico competente para oferecer suporte e, através da sua vertente resolutiva, verifica-se que as temáticas podem ser resolvidas de maneira ainda mais participativa e os frutos serão ainda mais assertivos.

Portanto, a atuação consensual, através da intermediação do Ministério Público, visa a assegurar maior efetividade ao direito à moradia por meio de medidas mais céleres e concretas, evitando o perecimento desse direito devido à morosidade da via judicial. Especialmente, por permitir um contato mais efetivo com a realidade das demandas da população através da participação ativa dos destinatários das políticas públicas de moradia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Sobre a estrutura dos princípios jurídicos, **Revista Internacional de Direito Tributário**. v. 3. Belo Horizonte: Del Rey, jan./jun. 2005. p. 155-167.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Ministério Público e o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, caput, da CF/88): da perícia para as estatísticas e os indicadores sociais – necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária. **Revista MPMG Jurídico: Edição Especial - 20 anos da Constituição Federal**, ano III, jan/fev/mar de 2008. ISSN 1809-8673, p. 44-46.

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. O direito social à moradia *versus* políticas públicas voltadas à habitação: possibilidade de o Poder Judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. **Diké – Mestrado em Direito**. Aracaju, vol. 4, n. 2, Ago-Dez/2015. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/dike/article/view/3801>>. Acesso em 01 jul. 2020.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

APPIO, Eduardo Fernando. **O controle judicial de políticas públicas no Brasil**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp030958.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil**. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional: Entre constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. [online]. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

BARROSO, Luís Roberto Barroso, **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, jul./set. 2000, p. 159-188. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47588>>. Acesso em 30 de julho de 2020.

BECATTINI, Sérgio Rubens Birchal. **Dilemas da atuação do Poder Judiciário: Ativismo Judicial sob a ótica do pensamento de Ronald Dworkin**. Belo Horizonte: D' Plácido Editora, 2013.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BENSAÏD, Daniel. Os despossuídos: Karl Marx, os ladrões de madeira e o direito dos pobres In MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a lei referente ao furto de madeira. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. **Biblioteca Virtual MPMG (CEAF)**, 2010. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/560>>. Acesso em 01 de agosto de 2020.

BEZERRA, Flávio. Neoconstitucionalismo, Ativismo Judicial e Ministério Público na Tutela do Direito Fundamental à Saúde. **Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará**. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Cad-MP-CE\\_v.01\\_n.01.02.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-MP-CE_v.01_n.01.02.pdf)>. Acesso 10 jul. de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 02 de junho de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf)>. Acesso em 20 jun. 2020.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional**: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BROSCO, Ricardo. **O direito social à moradia na Constituição de 1988**. In: Direitos Fundamentais Sociais. coord: Soraya Lunardi. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris Editor, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris Editor, 2002.

CARLOS, Euzineia; SILVA, Marta Zorzal e. Associativismo, participação e políticas públicas. **Revista Política e Sociedade**. v. 9, out, 2006, p. 163-194. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/260\\_artigo.pdf](http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/260_artigo.pdf)>. Acesso em 01 jun. 2020.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v.5, Número Especial, 2015, p. 264-289.

CERQUEIRA, Vinicius Nascimento. Uma luz no fim do túnel para efetivação de políticas públicas via ações coletivas In **Processo Civil Democrático: A função jurisdicional e as políticas públicas**. NEVES, Isabela Dias (Coord.). Belo Horizonte: Lúmen Iuris, 2018, p. 85-108.

COUTINHO, D. R. et al. O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo In **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014, p. 58-77.

CORTIANO JUNIOR, Erouths. A propriedade privada na Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito Civil**. v. 2. out/dez, 2014.

COSTA, Karina Garcia. **Atuação do Ministério Público na tutela da ordem urbanística em Lavras- MG**. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

DAHER, Lenna. Acesso à Justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 16, n. 50, p. 11-40, jul./dez. 2017.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**. ano 52, nº 205, jan/mar, 2015, p. 23-38.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do Processo**. 15. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Realizar o cadastramento escolar**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/servico/realizar-o-cadastramento-escolar>>. Acesso em 29 de julho de 2020.

FAVERI, Diego de; PEREIRA, Carlos; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Ministério Público Resolutivo? Uma análise da eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil. In XXXVIII ENCONTRO DA ENPAD, 2014. Disponível em <[http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/73/2014\\_EnANPAD\\_APB350.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/73/2014_EnANPAD_APB350.pdf)> Acesso em 16 de maio de 2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado – Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FUX, Luiz. **Teoria geral do processo civil**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional (Matéria de Capa). **Revista MPMG Jurídico**, Ano III - nº 14, out/nov/dez, 2008, p. 10-14.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista de Processo (RePro)** – São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 33, nº 164, out, 2008, p. 09-28.

KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra Maria. **Políticas públicas sociais: a cidade e a habitação em questão**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental: breves notas introdutórias In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 49, nº 194, abril/junho, 2012, p. 53-64.

LIMA, Mateus Fernandes Vilela. O direito à moradia e as políticas públicas habitacionais brasileiras da segunda década do século XXI. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, 2020. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/48406-163095-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/48406-163095-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em 15 jul. 2020.

LIMA, Wellington Henrique Rocha de; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Autocomposições como efetivas formas de resolução de demandas eivadas de atos de improbidade administrativa. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 24, n.1, p. 25-38, mar. 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: coisas**, 3. ed., v. 4. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva. Evolução do direito à moradia urbana no Brasil: breves considerações In **Direito público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário**. CASTRO, Dayse Starling Lima (Org.). Belo Horizonte: Instituto de Educação Continuada da PUC Minas, 2009, p. 110-121.

MACHADO, Eduardo de Paula. **Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Contribuição esperada do Ministério Público e da Defensoria Pública na prevenção da atomização judicial dos mega-conflitos. **Revista de Processo (RePro)**, São Paulo, a. 33, n. 164, out, 2008, p. 152-169.

MEZZARROBA, Orides. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**, 7. edição. Editora Saraiva, 2017.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MSF. Médicos Sem Fronteiras. **"O morador de rua não se vê como cidadão. Como alguém que tem direitos"**. Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/o-morador-de-rua-nao-se-ve-como-cidadao-como-alguem-que-tem-direitos>>. Acesso em 20 jun. 2020.

NEVES, Isabela Dias. Discricionariedade, ativismo judicial e judicialização de políticas públicas In **Processo Civil Democrático: a função jurisdicional e as políticas públicas**. NEVES, Isabela Dias (Coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 51-81.

NEVES, Isabela Dias. Judicialização de Políticas Públicas e Ativismo Judicial. In Pesquisa Jurídica no Estado Democrático: I ENCONTRO INTERINSTITUCIONAL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 05-36.

NEVES-SILVA, Priscila; MARTINS, Giselle Isabele; HELLER, Léo. “A gente tem acesso de favores, né?”. A percepção de pessoas em situação de rua sobre os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, e00024017, 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2018000305019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000305019&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 05 jul. 2020.

OLIVEIRA, Daniela Olímpio de. **Desjudicialização, acesso à justiça e teoria geral do processo**. Curitiba: Juruá, 2014.

OLIVEIRA, Flávio Luís de. Concretização de Políticas Públicas na perspectiva da desneutralização do Poder Judiciário. **Direitos Fundamentais Sociais**. Coord: Soraya Lunardi. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 97-114.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Políticas Públicas, direitos fundamentais e Poder Judiciário: uma análise crítica do benefício de prestação continuada. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 25-50, jan./jun.2013.

PINHEIRO, Juliana Paschoal. **A efetividade da tutela jurisdicional e a atuação do magistrado na perspectiva da cooperatividade**. Monografia (pós-graduação *strictu sensu*). EMERJ, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca\\_videoteca/monografia/Monografia\\_pdf/2015/JulianaPaschoalPinheiro\\_Monografia.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2015/JulianaPaschoalPinheiro_Monografia.pdf)>. Acesso em 30 de julho de 2020.

RIGATTO, Silvia Helena. Direito e conflitos agrários. In **Dimensões políticas da justiça**. AVRITZER, Leonardo et al (Coord.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **Diálogo Multidisciplinar**, v.

14, n. 24, jan./jun. 2015, p. 138-17. Disponível em:

<<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1241/Minist%c3%a9rio%20P%c3%bablico%20Resolutivo.pdf?sequence=1>>. Acesso em 01 de agosto de 2020.

ROLNIK, RAQUEL. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 35, n. 104, p. 5-28, abr. 2009. Disponível em:

<[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612009000100001&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612009000100001&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jul. 2020

ROQUE, Nathaly Campitelle. **O que que dizer “Acesso à Justiça”?**, GenJurídico, 2018.

Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2018/06/15/o-que-quer-dizer-acesso-justica/>> Acesso em 13 de junho de 2020.

RUSSO JÚNIOR, Rômulo. **Direito à moradia: um direito social**. Tese (mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4. p. 1644- 1689.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Samuel Pedro. **Direito à moradia: judicialização, políticas públicas e efetivação** (Trabalho de Conclusão de Curso). UFLA, Lavras, 2019. Disponível em:<<http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/37044/1/Samuel%20Pedro%20Ferreira%20Silva%20-%20TCC.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, 2006, p. 23-51.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Welington Luzia. **Da natureza jurídica do processo à decisão judicial democratizada**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Direito processual constitucional. **Estação Científica (Ed. Especial Direito)**. Juiz de Fora, v. 01, n. 04, outubro e novembro/2009, p. 28-43.

Disponível em: <<https://portal.estacio.br/media/4301/artigo-2-revisado.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2020.

TJSP. **Apelação nº 0002017-67.2014.8.26.0309**. Relator Des. Vicente de Abreu Amadeu.

Voto nº 11.471. Data de Julgamento: 15/12/2015. Disponível em:

<<https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/AcordaoTJSPaluguelsocial3.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2020.

TORRES, Haroldo da Gama. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 41-55, fev. 2004. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 10 jul. 2020.

ZENKNER, Marcelo Barbosa de Castro. **Ministério Público e efetividade do Processo Civil**. Dissertação (mestrado). FDV- Faculdades de Vitória, Vitória, 2005.