

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA****Alisson de Bom de Souza¹****Marcelo Buzaglo Dantas²**

RESUMO: O artigo se desenvolve a partir da ideia de que as políticas públicas de infraestrutura urbana têm o condão de garantir o direito fundamental à moradia digna. Nesse sentido, discorrendo a respeito do urbanismo e do papel central das cidades para o desenvolvimento sustentável no século XXI, apresenta-se a categoria infraestrutura como uma garantia material de direitos fundamentais. Ao passo que se faz um recorte específico sobre o direito fundamental à moradia digna, verificando-se seu nascimento do ponto de vista jurídico com a internacionalização dos direitos humanos. A partir daí os estados nacionais passaram a constitucionalizar esse direito, como o exemplo das experiências equatoriana e boliviana, referenciadas por se tratar de inserções constitucionais mais recentes. Além disso, com maior profundidade faz-se a análise do tratamento do direito à moradia na Constituição espanhola e brasileira. No caso espanhol se apresenta a doutrina que entende pela pertinência de um *derecho a la vivienda*, bem como a tensão interpretativa entre os princípios orientadores da política econômica e social e os direitos fundamentais. Já no caso brasileiro, verifica-se a ampla aceitação da moradia como direito fundamental, havendo uma dificuldade na perspectiva da eficácia deste direito. Assim, o direito a políticas públicas de infraestrutura urbana e habitacional é o caminho explorado no artigo como o adequado para garantir a implementação do direito fundamental à moradia, arranjo jurídico-político que vem sendo reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em alguns julgados.

¹ Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Máster Universitario em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela *Universidad de Alicante*, Espanha. Especialista em Direito Público pela UNIVALI-ESMAFESC e Especialista em Direito Constitucional pela UNISUL-LFG. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Procurador do Estado de Santa Catarina. Endereço eletrônico: alisson@pge.sc.gov.br.

² Pós-Doutor pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutor em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Professor na UNIVALI nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Ciência Jurídica. Advogado e consultor jurídico na área ambiental. Endereço eletrônico: marcelo@buzaglodantas.adv.br



PALAVRAS-CHAVE: Direito fundamental à moradia; Moradia digna; Infraestrutura urbana; Políticas públicas; Garantias materiais.

PUBLIC POLICIES ON URBAN INFRASTRUCTURE AND THE GUARANTEE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO DECENT HOUSING

ABSTRACT: The article develops from the idea that public policies for urban infrastructure have the power to guarantee the fundamental right to decent housing. In this sense, discussing urbanism and the central role of cities for sustainable development in the 21st century, the infrastructure category is presented as a material guarantee of fundamental rights. While a specific cut is made on the fundamental right to decent housing, verifying its birth from a legal point of view with the internationalization of human rights. From then on, the national states began to constitutionalize this right, as the example of the Ecuadorian and Bolivian experiences, referenced because they are more recent constitutional insertions. In addition, the treatment of the right to housing in the Spanish and Brazilian Constitutions is analyzed in greater depth. In the Spanish case, the doctrine that understands the pertinence of a *derecho a la vivienda* is presented, as well as the interpretative tension between the guiding principles of economic and social policy and fundamental rights. In the Brazilian case, however, there is a wide acceptance of housing as a fundamental right, with difficulties in terms of the effectiveness of this right. Thus, the right to public policies for urban and housing infrastructure is the path explored in the article as adequate to guarantee the implementation of the fundamental right to housing, a legal-political arrangement that has been recognized by the Federal Supreme Court in some judgments.

KEYWORDS: Fundamental right to housing; Decent housing; Urban infrastructure; Public policy; Material guarantees.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Urbanismo e Infraestrutura. 2.1 A moradia e o direito. 2.2 A Infraestrutura como garantia de direitos fundamentais. 3. A constitucionalização do direito à moradia. 3.1 Notas sobre o *Derecho a la vivienda* no constitucionalismo espanhol. 3.2 O conteúdo do *Derecho a la vivienda*. 4. O direito fundamental à moradia no Brasil. 4.1 O direito



a políticas públicas de Infraestrutura habitacional. 4.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 5. Considerações finais. Referências das fontes citadas.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a moradia como direito fundamental social a partir da experiência constitucional, notadamente a espanhola e a brasileira, e a relação com a infraestrutura urbana, culminando no que se denomina de direito a políticas públicas de infraestrutura urbana como garantia material do direito fundamental à moradia digna.

O século XXI é reconhecidamente o século das cidades e, muito embora a moradia não seja um atributo exclusivo do ambiente urbano, é a partir da urbanização acentuada que o direito à moradia passa a ser reivindicado pelos grupos sociais da sociedade industrial do século XX. Como afirma Moreno (2023, p. 28, tradução nossa) “o ciclo da vida humana ocorre essencialmente na cidade. Do nascimento à morte, o mundo urbano é, em essência, o universo, o espaço e o tempo dos humanos”.

O desenvolvimento do urbanismo e do direito urbanístico se dá a partir dessa necessidade de organizar o ambiente complexo criado a partir das cidades. Nesse sentido, o artigo inicia com a análise do urbanismo e sua relação com a infraestrutura urbana. A partir daí, define-se a moradia como categoria jurídica e a sua paulatina incorporação no cenário internacional dos direitos humanos. Apresenta-se a ideia de infraestrutura como garantia material de direitos fundamentais.

O direito à moradia digna é expressão da dignidade da pessoa humana. Rocha (2004, p. 10) evidencia o papel da dignidade humana na doutrina dos direitos fundamentais:

O princípio da dignidade humana é o fio condutor dos direitos fundamentais nestes tempos de tantos avanços das coisas e das técnicas e de tantos riscos das investidas e investimentos feitos em detrimento do viver justo, que é pelo que lutam os homens de todos os tempos.

Desse modo, o artigo passa a analisar a constitucionalização do direito à moradia, ressaltando a influência da internacionalização dos direitos humanos, bem como citando textos constitucionais latino-americanos. Aprofunda-se o debate sobre o direito à moradia a partir da experiência espanhola no tratamento do *derecho a la vivienda* e a distinção entre os princípios orientadores da política econômica e social e os direitos fundamentais, assim como se discute o conteúdo do que seria o *derecho a la vivienda* enquanto direito subjetivo.



No item derradeiro, o trabalho se circunscreve ao tratamento brasileiro sobre o direito à moradia digna, depositado como direito fundamental social no art. 6º da Constituição de 1988. Busca-se averiguar um ponto de avanço ao relacionar o direito à moradia à infraestrutura urbana, propondo-se o direito a políticas públicas de infraestrutura urbana como um meio de implementação progressiva de moradia digna no Brasil. Por fim, são apresentados alguns julgados do Supremo Tribunal Federal que admitem a obrigação dos poderes públicos promoverem políticas públicas para a implementação de direitos fundamentais, inclusive o de moradia.

Pretende-se, dessa maneira, contribuir com o debate sobre a garantia de moradia digna no Brasil e na melhoria das condições de vida nas cidades, um grande desafio do século XXI.

2. URBANISMO E INFRAESTRUTURA

O urbanismo trata de reflexões sobre a cidade que se deseja e a cidade possível. Moreno afirma que desde a vila até a cidade moderna as pessoas manifestam a vontade de compartilhar um território e seus recursos. As cidades se originaram a partir das civilizações agrícolas e da sedentarização, que permitiram os excedentes de produção e o surgimento de novas funções sociais decorrentes da divisão do trabalho. O pequeno comerciante, o artesão, a administração para a regulação do espaço, o exército para garantir a ordem e a defesa do território e a religião para a transcendência do espírito. (MORENO, 2023, p. 13).

Uma das tarefas do urbanismo é a organização adequada do espaço urbano, como explica Ramón (2013, p. 17, tradução nossa):

O urbanismo contemporâneo é uma política social que surgiu na segunda metade do século XIX como uma reação aos problemas de higiene e discriminação nas grandes cidades. O seu objetivo é organizar adequadamente o espaço urbano, dotando-o de infraestruturas, equipamentos e serviços em um ambiente agradável, e para isso necessita de recursos financeiros e de critérios solidários.

O urbanismo possui as seguintes fases: 1) urbanismo liberal; 2) urbanismo social, com ênfase na higiene urbana; 3) urbanismo funcionalista, que teve o apogeu com a Carta de Atenas, fruto do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933, que separava as diferentes funções que realiza o ser humano na cidade: residência, trabalho, recreação e deslocamento, cada qual com espaços destinados a esses fins³; 4) urbanismo pós-moderno, com a criação artificial de cidades fantásticas para o lazer, fenômeno denominado de *disneylandización*; 5)

³ Brasília, capital da República Federativa do Brasil é o exemplo clássico de cidade que obedeceu as linhas mestras do urbanismo funcional.



por último, o urbanismo sustentável de carácter supranacional e caracterizado pela ideia de desenvolvimento sustentável, muito em voga na União Europeia a partir do final do século XX e início do século XXI (RAMÓN, 2013, p. 25-39). Na linha de Iglesias (2016, p. 673, tradução nossa):

Um dos grandes desafios do século XXI, o século das cidades, é alcançar o desenvolvimento urbano sustentável. Para isso, é preciso realizar um planejamento integral para o crescimento das cidades, que melhore a qualidade de vida de seus habitantes e maximize os benefícios das aglomerações urbanas - qualquer ação sobre elas terá forte impacto ao acumular mais da metade da população mundial - além de alcançar maior crescimento econômico e geração de empregos.

Moreno (2023, p. 35-36, tradução nossa) detalha os elementos históricos das cidades, sendo um deles as infraestruturas:

Quatro elementos-chave podem ser derivados da história, designados com termos latinos, que formam sua essência:

- a *urbs*, que se refere ao conjunto de infraestruturas de qualquer natureza que a compõem;
- o *civis*, que se refere ao cidadão, elemento central do espaço urbano, pois sua respiração constitui a própria essência da vida na cidade;
- a *spatia*, que são os diversos espaços de socialização, trocas e interações e que garantem o pulsar coletivo;
- e, por fim, a *res publica*, que designa a ideia de uma política em busca do bem comum.

Sob uma perspectiva estrutural, Ferrés Rubio (2019, p. 105, tradução nossa) apresenta o conceito de infraestrutura:

A partir da análise dessas diferentes posições, a infraestrutura pública pode ser considerada como qualquer estrutura física ou virtual, tangível ou intangível, de propriedade do Estado, que tenha uma finalidade de interesse público, cujo objeto seja fornecer - através dela - um ou mais serviços públicos ou de interesse geral, bem como de uso direto das pessoas, e cuja concepção e execução sejam financiadas com recursos públicos, mistos ou privados e possa ser explorada direta ou indiretamente.

Ezcurra (2011, p. 131, tradução nossa) sintetiza demonstrando a evolução da categoria obra pública para a infraestrutura:

O que diferencia o antigo conceito de obra pública do mais moderno de infraestrutura é a possibilidade de integrar neste último elementos intangíveis (serviços) e, sobretudo, o seu conteúdo finalista, no sentido de que engloba tudo o que é essencial para o funcionamento de uma organização.

A infraestrutura habitacional, compreendida notadamente na infraestrutura urbana, é uma infraestrutura tipicamente social, muito embora seja relevante para setores econômicos relacionados à construção civil, e se caracteriza pelo conjunto de ativos que dão suporte à habitação em uma cidade, incluindo o próprio imóvel de moradia e os serviços que permitem o seu funcionamento como tal, a exemplo de energia elétrica, água, esgoto, gás, etc.



O Decreto nº 8.874, de 2016 (BRASIL, 2016), que regulamentou as condições para aprovação dos projetos de investimento considerados como prioritários na área de infraestrutura, traz a previsão setorial da infraestrutura, sendo que, por meio do Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023 (BRASIL, 2023), houve a inclusão do setor de habitação social e requalificação urbana.

Buzanello e Rocha (2022, p. 131) defendem a essencialidade da infraestrutura para o desenvolvimento:

A infraestrutura é um dos instrumentos de concretização do desenvolvimento, na realidade um instrumento essencial, pois é base indispensável para a produção econômica, a prestação de serviços públicos e a realização de qualquer avanço. Não é possível vislumbrar educação, saúde e moradia sem infraestrutura energética, água, saneamento básico e assim por diante. O sujeito do direito ao desenvolvimento é também sujeito de Direito da infraestrutura.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamenta a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), constituindo-se em norma que prevê o direito à cidade sustentável. No inciso I do art. 2º da aludida lei garante-se o direito a cidades sustentáveis, que engloba dentre outros o direito à infraestrutura urbana para as presentes e futuras gerações:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Sarlet (2014, p. 274) apresenta uma visão sintetizadora do direito à moradia conectado à cidade e ao urbanismo infraestrutural:

De outra parte, resulta evidente a conexão do direito à moradia (na sua dimensão compreensiva e complexa já indiciada) com o que já se tem designado de um direito à cidade, visto que, como bem averba Gerardo Pisarello, quando se abandona o âmbito restrito da unidade habitacional concreta, a vinculação da moradia com seu entorno e com o desenho urbanístico em geral é cogente. Tal premissa, por sua vez, inequivocamente inspirou o legislador brasileiro na elaboração da Lei nº 10.257/2001 (o assim designado Estatuto da Cidade), que contempla todo um conjunto de princípios e diretrizes, além de prever uma série de instrumentos específicos, que não apenas objetivam a promoção e tutela da moradia das pessoas individualmente consideradas, mas busca avançar no que diz com uma inserção da moradia no espaço urbano como um todo, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

Portanto, o urbanismo do século XXI, sustentável, deve considerar a relação com infraestruturas, especialmente uma infraestrutura habitacional que compreenda organização em



rede, a fim de que as moradias estejam conectadas a um projeto de convivência social, garantindo-se o teto adequado e sustentável.

2.1 A MORADIA E O DIREITO

A necessidade urbanística por moradia digna é um fenômeno social relevante que se agudizou a partir do século XIX, e possui grandes desafios no século XXI. A moradia enquanto direito ganha impulso com a urbanização e a preponderância de fixação das pessoas nas cidades, o que torna complexa a convivência social e exige soluções de infraestrutura urbana compatíveis com a dignidade da pessoa humana.

Diante de uma situação histórica de luta por melhores condições de vida, os direitos sociais passaram a ser reclamados pela classe obreira. Assim, direitos trabalhistas, educação, saúde e dentre eles a moradia fazem parte de um conjunto de pretensões sociais legítimas, a fim de que todos partilhem de melhores condições de vida. Osório (2014, p. 40) considera o direito à moradia mais que uma reivindicação justa:

No caso do direito à moradia, ele deve ser considerado mais que apenas uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar onde viver. Ele deve ser também concebido como uma condição necessária para se alcançar um padrão de vida adequado, o qual pode ser realizado por meio de arranjos sociais que incluam determinadas ações de promoção do direito à moradia e a não interferência na realização deste. A moradia atende as necessidades físicas de proteção e abrigo contra o clima e as intempéries; satisfaz as necessidades psicológicas proporcionando espaço pessoal e privacidade. Ela atende às necessidades sociais, proporcionando espaço para a família, unidade básica da sociedade. Atende, também, a necessidades econômicas, podendo funcionar como centro de pequenos negócios e de produção comercial. (OSÓRIO, 2014, p. 40).

O grande impulso se dá com a internacionalização dos direitos humanos e o reconhecimento do direito à moradia em vários documentos internacionais. Entre esses documentos internacionais vale destacar a pioneira Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo 25, item 1), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11), a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo V), a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14.2, item h), a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 21, item 1), a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 (Seção III, 8 e Capítulo II, A.3), a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Capítulo 7, item 6) e a Agenda Habitat de 1996.

Transcreve-se o art. 25, item 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, grifo nosso):



Artigo 25º

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

Os direitos sociais são as condições materiais mínimas para o desenvolvimento de uma vida digna. A partir dos documentos internacionais, passou-se a considerar o direito à moradia como um direito humano. Sarlet (2014, p. 267) explica:

No caso do direito à moradia, a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito às condições materiais mínimas para uma existência digna e na medida em que a moradia cumpre esta função.

Merecem destaque as dimensões positiva e negativa do direito à moradia, constituídas, no primeiro caso, nas ações necessárias para garantir uma moradia digna, e no segundo caso, nas abstenções e nos impedimentos dos poderes públicos e dos particulares de prejudicarem o usufruto do direito à moradia. Sarlet (2014, p. 262) evidencia esse caráter de defesa do direito à moradia:

Entre as aplicações correntes do direito à moradia, seja na esfera do direito internacional, seja na esfera jurídico-constitucional interna dos Estados, destaca-se a sua assim designada dimensão negativa, que diz com a tutela da moradia em face de ingerências oriundas do Estado ou de particulares. Nesta perspectiva, e considerando de modo especial a experiência brasileira mais recente, acabou assumindo uma posição de destaque a discussão em torno da proteção da propriedade que serve de moradia ao seu titular ou para algum familiar.

O mesmo autor também reconhece o caráter positivo do direito à moradia:

[...] na sua condição de direito (subjetivo) de defesa, o direito à moradia tem por objeto em primeira linha a sua não afetação por parte do Estado, ao passo que, na sua condição de direito a prestações, o direito à moradia terá por objeto a criação e estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas. (SARLET, 2014, p. 276).

É a partir da compreensão social que se contextualiza a categoria moradia, que ultrapassa a compreensão civilista de propriedade privada. E isso se deve a uma progressiva constatação de que em uma sociedade de massas, uma parcela substancial da população não alcança a condição de proprietário, muito embora legitimamente necessite de um lugar para morar. “Vida digna e moradia são, portanto, temas indissociáveis. Não há remota possibilidade de satisfação do direito à vida digna sem a garantia da moradia — também digna” (MATTOS, 2004, p. 291).



Conforme detalha Osório (2014, p. 47), o Comentário Geral nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas informa os seguintes elementos constitutivos de uma moradia adequada:

- a) segurança jurídica da posse, que se refere ao direito de todas as pessoas possuírem um grau de segurança da posse que garanta proteção jurídica contra despejos forçados e outras ameaças;
- b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, bem como o acesso aos recursos naturais e coletivos, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, saneamento e instalações sanitárias, meios de armazenamento de alimentos, recolhimento de lixo, drenagem e serviços de emergência;
- c) acessibilidade aos custos financeiros associados à moradia de forma que a realização e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas;
- d) habitabilidade da moradia de forma a garantir a segurança física dos ocupantes, espaço adequado e proteção contra as intempéries e outras ameaças para a saúde, riscos estruturais, e vetores de doenças;
- e) acesso à moradia adequada e à terra — um lugar seguro para viver em paz e dignidade — para grupos vulneráveis, tais como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV positivos, pessoas com problemas médicos persistentes, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas sujeitas a desastres, e outros grupos;
- f) localização que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais, e que não permita a construção de moradias em locais poluídos que ameacem o direito à saúde dos habitantes;
- g) adequação cultural com relação à forma que a moradia é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio que permitem a expressão da identidade cultural.

Uma postura atomista de compreender a necessidade de moradia a partir do fornecimento de um alojamento ou de uma residência, como é o habitual de programas habitacionais brasileiros, que compreende também as políticas relacionadas à população de rua. O urbanismo sustentável do século XXI reivindica a moradia como direito e decorrente de uma infraestrutura urbana compatível com a dignidade da pessoa humana.

2.2 A INFRAESTRUTURA COMO GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em linha gerais, existem as garantias processuais, as garantias políticas e as garantias sociais ou materiais dos direitos fundamentais. As duas últimas necessitam de maior aprofundamento doutrinário, na linha de Marrafon e Robl Filho (2020, p. 285)

A teoria da constituição da efetividade brasileira adequadamente valorizou a promoção dos direitos fundamentais por meio de ações judiciais. De outro lado, não aprofundou, pelo menos não na mesma intensidade, a) a reflexão sobre as garantias sociais e políticas; e b) não analisou de forma sistemática e profunda o impacto da judicialização dos conflitos na efetividade dos direitos fundamentais.

Ferrajoli (2011, p. 118) traz a distinção entre funções e instituições de governo e funções e instituições de garantia e as respectivas fontes de legitimação:



[...] é hoje essencial uma outra distinção e separação, aquela entre funções e instituições de governo e funções e instituição de garantia, baseada na diversidade das suas fontes de legitimação: a representatividade política das primeiras, seja elas legislativas ou executivas, e a sujeição à lei, e precisamente à universalidade dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, das demais.

A ideia de garantia deve ter um papel central em toda reflexão sobre o direito, pois o aproxima da realidade. As Constituições e as demais normas do ordenamento jurídico, por meio de elementos expressos ou implícitos, denotam garantias de seus valores fundamentais e dos direitos básicos das pessoas:

Para promover a efetividade das normas constitucionais e, em especial, as normas de direitos fundamentais, há necessidade de criação de garantias sociais, políticas e jurídicas. As garantias sociais encontram-se satisfeitas quando o Estado e a sociedade concedem as condições materiais adequadas para os seus membros. Desse modo, há necessidade de geração de riqueza e sua distribuição. (MARRAFON; ROBL FILHO, 2020, p. 284)

A infraestrutura consiste em uma garantia social ou material de direitos fundamentais:

A infraestrutura é um dos instrumentos de concretização do desenvolvimento, na realidade um instrumento essencial, pois é base indispensável para a produção econômica, a prestação de serviços públicos e a realização de qualquer avanço. Não é possível vislumbrar educação, saúde e moradia sem infraestrutura energética, água, saneamento básico e assim por diante. O sujeito do direito ao desenvolvimento é também sujeito de Direito da infraestrutura. (BUZANELLO; ROCHA, 2022, p. 131)

A indivisibilidade do direito à moradia em relação aos demais direitos sociais leva a um ponto de intersecção entre todos esses direitos fundamentais que é a necessidade de infraestruturas como garantia para a implementação desses direitos. Nesse caso, as infraestruturas urbana e habitacional podem ser consideradas garantias materiais para a implementação do direito à moradia.

Sem infraestrutura não é possível à cidadania usufruir de moradia digna. Assim, a infraestrutura habitacional deve ser planejada, transparente, sustentável, devendo possuir todos os elementos que compõem o direito à moradia digna.

3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

No início do século XX, com a Constituição de Weimar na Alemanha e com a Constituição Mexicana, os direitos sociais iniciam sua trajetória constitucional, o que foi denominado pela doutrina de segurança geração de direitos fundamentais.

É a partir do constitucionalismo do pós-guerra que se reconhece o princípio da supremacia da Constituição e a força normativa dos direitos fundamentais, dentre eles os chamados direitos sociais. A partir daí novos debates são inaugurados, como a questão da



eficácia dos direitos sociais e da exigibilidade deles, sendo muitas vezes relegados a promessas constitucionais.

A classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões coloca o direito à moradia como pertencente à segunda geração de direitos:

A moradia é, destarte, um direito fundamental de segunda dimensão, e por estar associado a uma execução do Estado, deve ser efetivado através de políticas públicas. Cumpre chamar a atenção acerca do duplo aspecto que possui o direito fundamental de moradia, os quais devem ser igualmente observados pelo Estado. Nesse enfoque, em que pese o direito fundamental de moradia exija a atuação positiva por parte do Poder Público, a este também se impõe o dever de abstenção, ou seja, o compromisso de não embarçar o exercício da garantia que os indivíduos possuem. (OLIVEIRA, 2021, p. 371)

Araújo (2022, p. 92) associa também o direito à moradia aos direitos de terceira geração:

Do ponto de vista jurídico, o direito à moradia costuma ser classificado como um Direito Fundamental de segunda geração, contudo, ele também está intrinsecamente associado aos direitos de terceira geração, ou seja, aos direitos de solidariedade e de fraternidade, que buscam a melhor qualidade de vida para o planeta como um todo.

O fato é que o direito à moradia passou a constar no catálogo de direitos de muitas Constituições. Como exemplos na América do Sul, a Constituição Nacional da Argentina introduziu em 1994 o direito à moradia no art. 14 bis (ARGENTINA, 1994).

Recentemente, Equador e Bolívia editaram novas constituições prevendo o direito à moradia digna:

Art. 30.- As pessoas têm direito a um habitat seguro e saudável e a uma moradia adequada e digna, independentemente de sua situação social e econômica. (EQUADOR, 2008, tradução nossa)

Artigo 19.

I. Toda pessoa tem direito a um habitat e moradia adequados, que dignifiquem a vida familiar e comunitária.

II. O Estado, em todos os níveis de governo, promoverá planos habitacionais de interesse social, por meio de sistemas de financiamento adequados, baseados nos princípios da solidariedade e da equidade. Esses planos serão preferencialmente destinados a famílias de baixa renda, grupos menos favorecidos e áreas rurais. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa)

Por sua vez, a experiência constitucional espanhola merece ser apresentada com maior profundidade, pois uma parte majoritária da doutrina não considera a moradia um direito fundamental e sim um princípio orientador.

3.1 NOTAS SOBRE O *DERECHO A LA VIVIENDA* NO CONSTITUCIONALISMO ESPANHOL



O constitucionalismo espanhol vem se desenvolvendo desde a publicação da Constituição de 1978 com a doutrina que considera os dispositivos contidos no Capítulo III do Título I como princípios orientadores da política econômica e social e não direitos fundamentais, tendo em vista a interpretação que se dá à previsão do art. 53.3 da aludida carta constitucional:

Artigo 53

[...]

3. O reconhecimento, o respeito e a proteção dos princípios reconhecidos no Capítulo terceiro informarão a legislação positiva, a prática judicial e as ações dos poderes públicos. Eles só podem ser alegados perante a jurisdição ordinária de acordo com as disposições das leis que os desenvolvem. (ESPAÑA, 1978, tradução nossa)

Essa interpretação tem impacto direto sobre o direito à moradia, pois o art. 47 se localiza justamente no Capítulo III do Título I da Constituição de 1978. Transcreve-se o dispositivo nuclear das discussões sobre a moradia na Espanha:

Artigo 47

Todos os espanhóis têm o direito de desfrutar de uma moradia digna e adequada. Os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas pertinentes para a efetivação desse direito, regulando o uso da terra de acordo com o interesse geral para evitar a especulação. A comunidade participará na valorização dos terrenos urbanos gerada pela ação urbanística dos entes públicos. (ESPAÑA, 1978, tradução nossa)

Nesse cenário, um intenso debate acadêmico vem sendo travado na doutrina espanhola sobre moradia. Pastrana (2022, p. 168) aborda a fragilidade de um modelo econômico evidenciado pela crise da bolha hipotecária, que ainda afeta o mercado imobiliário, além da crise causada pela Covid-19 e uma crise climática e energética global. Entre 2008 e 2019, ocorreram muitos despejos, afetando quase dois milhões de pessoas, e gerando graves impactos na saúde mental dos afetados, inclusive aumentando o risco de suicídio.

Para a doutrina majoritária, como explica Ramón (2014, p. 50, tradução nossa), o art. 47 não reconhece direitos subjetivos:

A doutrina costuma considerar que o artigo 47 da Constituição espanhola não reconhece nenhum direito subjetivo, embora isso não a impeça de identificar o caráter normativo do conjunto de direitos, objetivos e obrigações estabelecidos naquele preceito. Nesse sentido, destaca-se que, como todos os princípios orientadores da política social e econômica incluídos no capítulo III do título I da Constituição, seu reconhecimento, respeito e proteção "informarão a legislação positiva, a prática judiciária e a atuação dos poderes públicos" conforme disposto no artigo 53.3 do mesmo.



Ramón (2014, p. 51, tradução nossa) explica que “é comum entender o direito à moradia como um princípio não passível de tutela jurisdicional direta [...]”. E o referido autor aprofunda a diferença entre os princípios orientadores e os direitos fundamentais:

A diferença entre o princípio orientador e o direito é que enquanto o primeiro só tem, na verdade, o conteúdo estabelecido na legislação que o desenvolve, o segundo impõe ao legislador o seu próprio conteúdo. Um princípio orientador é um limite negativo para a lei, que dificilmente poderia violar as diretrizes genéricas estabelecidas na Constituição, já que praticamente qualquer regulamentação poderia ser considerada não contrária ao objetivo constitucional. Por outro lado, o direito subjetivo manifesta um conteúdo positivo que cada indivíduo pode exigir. (RAMÓN, 2014, p. 52, tradução nossa).

Portanto, diante dessa interpretação, que inclusive é albergada historicamente pelo tribunal constitucional espanhol, o direito à moradia é um princípio orientador e não pode ser exigido como um direito fundamental. Todavia, uma outra corrente interpretativa entende que o art. 53.3 somente se refere aos princípios estabelecidos no Capítulo III do Título I e não aos direitos definidos no aludido capítulo, que não foram afetados pela normatividade do art. 53.3:

[...] o artigo 53.3 da Constituição apenas afasta o reconhecimento dos "princípios" estabelecidos no capítulo III do título I do texto constitucional como direitos subjetivos, sem que isso afete os "direitos incluídos, nesse mesmo capítulo, nos artigos 43 (direito à saúde), 44 (direito à cultura), 45 (direito ao meio ambiente) e 47 (direito à moradia). Certamente, o referido artigo 53.3 não permite a consideração direta como direitos subjetivos dos princípios econômico-sociais incluídos no capítulo III do título I da Constituição, mas não há razão conclusiva para entender que naquele local constitucional apenas estão contidos princípios. (RAMÓN, 2014, p. 58, tradução nossa).

Além disso, o direito à moradia é reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Constituição Espanhola no art. 10.2 expressamente se vincula a esse documento internacional:

Artigo 10
[...]
2. As normas relativas aos direitos e liberdades fundamentais que a Constituição reconhece serão interpretadas de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas matérias ratificados pela Espanha. (ESPAÑA, 1978, tradução nossa)

Portanto, o constitucionalismo espanhol historicamente elegeu uma interpretação restritiva para o catálogo de direitos fundamentais, todavia a evolução natural da interpretação vem reclamando a consideração como direitos fundamentais aqueles previstos no capítulo III do Título I da Constituição espanhola.

3.2 O CONTEÚDO DO *DERECHO A LA VIVIENDA*



A doutrina espanhola que defende o direito à moradia como um autêntico direito fundamental afirma que o desenvolvimento infraconstitucional desse direito já ocorreu, o que afastaria qualquer argumento contrário a sua exigibilidade. Em matéria de direito subjetivo à moradia, o ordenamento jurídico espanhol previu no artigo 4.a) da *Ley de Suelo* de 2008 que os cidadãos têm o direito a “disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible [...]” (ESPANHA, 2008). Tal norma foi derogada pelo Real Decreto Legislativo 7/2015 (ESPANHA, 2015), que aprovou “*el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*”. Todavia, o artigo 5.a) previu a mesma redação anterior.

Ramón (2014, p. 66, tradução nossa) afirma, a partir da atuação do legislador ordinário espanhol, que “cabe observar ainda que o direito constitucional à moradia já tem o desenvolvimento legal que, segundo a opinião majoritária, é exigido no artigo 53.3 da Constituição para poder reclamar o referido direito perante a jurisdição ordinária”. Pastrana (2022, p. 117, tradução nossa), por sua vez, observa o fenômeno legislativo autonômico:

O desenvolvimento foi desenvolvido a partir de 2013 em mais da metade das Comunidades Autônomas, em alguns municípios e, mais recentemente, também em nível estatal. A partir de uma interpretação do lar como elemento fundamental da dignidade humana e de uma compreensão mais ampla do direito de propriedade, as normas têm se orientado para a articulação de garantias administrativas do direito à moradia, principalmente para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Para além da previsão constitucional, na experiência espanhola alguns estatutos de Comunidades Autônomas previram o direito à moradia, tais como o da Catalunha, da Comunidade Valenciana e das Ilhas Baleares. (RAMÓN, 2014, p. 62-63).

A partir da consideração como um direito subjetivo, reclama definição o conteúdo do direito à moradia. Há a corrente que defende a caracterização da moradia como uma obrigação de meio e não de resultado, o que resultaria no direito a normas, planos e outras atuações dos poderes públicos, o que traduziria um direito a políticas públicas de infraestrutura habitacional.

Por outro lado, Ramón defende o direito à moradia como a possibilidade de se exigir a obrigação concreta de fornecimento de uma moradia digna. Ele justifica isso inclusive com argumentos circunstanciais sobre a situação espanhola:

No caso espanhol, nem sequer falta moradia para satisfazer as necessidades, pois: a) grande parte da população já satisfaz o seu direito no mercado através da habitação própria ou arrendada; b) os planos urbanísticos e habitacionais têm assegurado importantes empreendimentos residenciais que continuam a alargar os círculos de beneficiários da habitação social e subsidiada; e c) o parque habitacional desocupado, sobretudo aquele que se encontra nas mãos de entidades financeiras e fundos de investimento, possibilitaria a satisfação de boa parte das necessidades habitacionais da população. (RAMÓN, 2020, p. 301, tradução nossa).



O direito à moradia nesse caminho se desdobra em direito de acesso à moradia, direito a um mercado regulado de moradia para evitar a especulação imobiliária, direito à conservação da moradia e direito à qualidade da moradia. (RAMÓN, 2014, p. 69). O direito à prestação de uma moradia digna deve ser avaliado no contexto das condições da pessoa requerente. Ramón (2020, p. 306, tradução nossa) traz um exemplo para explicar esse direito:

Imaginemos o caso de uma pessoa com filhos que recebe o salário mínimo e está inscrita há mais de um ano no registro autônomo de requerentes de habitação sem sucesso. Ela não teria o direito de exigir legalmente o valor da diferença entre a renda média do aluguel de uma casa e a taxa de aquisição de moradia subsidiada na mesma localidade? O exemplo coincide com uma disposição legislativa que vigorou brevemente em Castilla-La Mancha (entre 2011 e 2012), mas que poderia ser proposta como modalidade de ação em exercício do direito à moradia.

O direito de acesso ao mercado é a imposição aos poderes competentes para intervir no mercado quando ocorrer comportamentos abusivos por parte de atores econômicos que prejudiquem vulneráveis:

Um exemplo de atividade judicial que, dada a passividade dos legisladores, já pode ser reclamada, temos nos casos Mount Laurel I e II (1975 e 1983), resolvidos pelo Tribunal Supremo de New Jersey (Estados Unidos). Levantaram o problema de uma cidadã prototípica das vítimas da segregação espacial, a senhora Lawrence, de baixa renda, negra, separada e com filhos, que não encontrava moradia adequada no município de Mount Laurel, local de residência de sua família por sete gerações, já que o zoneamento territorial carecia de qualquer provisão em termos de habitação popular. De forma exemplar, o sistema judiciário reagiu, impondo de fato às autoridades estaduais e locais o estabelecimento de garantias do direito a uma oportunidade real de moradia popular. É o direito subjetivo em seu aspecto de acesso ao mercado imobiliário. (RAMÓN, 2020, p. 305, tradução nossa).

O direito à conservação da moradia traduz outra faculdade do direito subjetivo, cujo traço marcante é o de impor limitações sobre outros direitos, com a exigência de garantias procedimentais para a sua prática. Explica Ramón (2020, p. 307, tradução nossa):

[...] o direito de fruição da moradia deve incluir estabilidade contra imposições abusivas dos proprietários. É de esperar que a defesa do arrendatário seja assumida por lei, mas se assim não for ou simplesmente se os interessados não entenderem que as disposições normativas são suficientes, é importante saber que têm ações judiciais para proteger o seu direito.

O direito à qualidade da moradia tem relação direta com a ideia de moradia digna e adequada, o que engloba também o direito ao entorno da moradia, ou seja, a infraestrutura adequada e digna para garantir o pleno exercício do direito. Ramón (2020, p. 308, tradução nossa) explicita que “a qualidade da habitação objeto do direito estende-se, em nossa legislação



fundiária básica, ao entorno da habitação. A fórmula normativa é complicada, mas expressiva dos requisitos ambientais que determinam o conteúdo garantido do direito”.

Os potenciais titulares do direito à moradia são as pessoas mais vulneráveis que se encontram desprovidas do conteúdo mínimo de uma moradia digna e que não possuem condições de ingressar no mercado de imóveis residenciais:

Dentro, então, do requisito comum e essencial da impossibilidade de gozo autônomo do direito, os titulares mais típicos seriam: a) os carentes de moradia; b) aqueles que veem ameaçado seu arranjo habitacional; c) os que dispõem de moradia de qualidade inadequada; d) aqueles que sofrem de um ambiente poluído ou agressivo. (RAMÓN, 2020, p. 303, tradução nossa).

Esses são os elementos mínimos que podem compor o conteúdo do *derecho a la vivienda* no ordenamento espanhol e que podem inspirar outros ordenamentos jurídicos.

4. O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO BRASIL

Na experiência brasileira o direito à moradia foi previsto pela primeira vez com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incluiu no art. 6º da Constituição a previsão do direito à moradia. Transcreve-se a redação atual do art. 6º, fruto da Emenda Constitucional nº 90, de 2015:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

O direito à moradia é um dos elementos dos direitos sociais que compete à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, segundo a Constituição, no seu artigo 23, inciso IX, que dispõe o dever de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. No artigo 21, inciso XX, diz que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”:

O reconhecimento do direito humano à moradia pela ordem jurídica brasileira, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, foi resultante de uma longa batalha desencadeada sobretudo por organizações populares ligadas à luta pela moradia no país. (MATTOS, 2004, p. 298).

O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Ele envolve a construção de um direito ao lar em que a pessoa possa se desenvolver em plenitude, solitariamente ou coletivamente. No Brasil a necessidade por moradia é evidente, havendo um déficit habitacional reconhecido. Sarlet (2014, p. 270) explica que o direito à moradia é autônomo em relação ao direito de propriedade:



Muito embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, além disso, a moradia acaba, por disposição constitucional expressa — e em determinadas circunstâncias — assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional urbano e rural), atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia — convém frisá-lo — é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios, o que não elide a sua maior ou menor vinculação com outros bens (e correspondentes direitos e deveres) fundamentais.

Desse modo, no Brasil o grande desafio é a efetivação do direito fundamental à moradia, notadamente por se tratar de um direito social que demanda prestações positivas.

O direito à moradia e outros direitos sociais prestacionais teriam baixa densidade normativa e eficácia limitada em razão de sua estrutura normativa de natureza programática. Por outro lado, a Constituição é uma norma que deve ser aplicada com a máxima efetividade e o aplicador deve buscar a sua plena eficácia, o que compreende o direito à moradia.

4.1 O DIREITO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA HABITACIONAL

A governança estatal dos direitos fundamentais tem sido tratada com maior rigor pela doutrina jurídica brasileira, a fim de que os direitos sociais tenham maior eficácia e proteção estatal. A formulação de políticas públicas para promoção de direitos fundamentais tem sido uma das formas desenvolvidas para lidar com problemas complexos e de múltiplos interessados:

As cidades, desde o fenômeno da concentração urbana ocorrida durante o século XX, são o principal espaço da atividade humana. Devem, portanto, submeter-se ao princípio do desenvolvimento sustentável a partir das políticas urbanas, de modo a viabilizar o exercício dos direitos fundamentais para uma boa qualidade de vida. (ARAÚJO, 2022, p. 54).

Ramón apresenta relevantes contribuições sobre as políticas públicas de infraestrutura habitacional para garantir o direito à moradia digna:

[...] não há dúvida de que qualquer política pública requer apoio orçamentário que não parece possível de ser totalmente implementado por meio dos tribunais. No entanto, esta dificuldade não pode conduzir à negação dos direitos reconhecidos aos cidadãos. Podemos verificar isso nas indenizações que os tribunais costumam reconhecer, sem qualquer provisão orçamentária, ao resolver ações de responsabilidade pela exploração de serviços públicos. (RAMÓN, 2020, p. 301, tradução nossa).

Em definitivo, a efetividade dos direitos reconhecidos nas leis não está condicionada à previsão orçamentária do gasto que porventura venham a gerar. Certamente é possível cogitar cenários catastróficos como o que ocorreria se todos os cidadãos demandassem dos poderes públicos e vissem a provisão de seus direitos sociais aceita pelos tribunais. E também é claro que se tivéssemos que construir escolas, hospitais ou casas novas amanhã, estaríamos sobrecarregados de modo organizacional e financeiro. O que ocorre é que as reivindicações baseadas em direitos sociais



reconhecidos como direitos subjetivos situam-se em uma determinada trajetória estatal que não podemos ignorar. (RAMÓN, 2020, p. 301, tradução nossa).

Assim, as políticas públicas de infraestrutura habitacional são uma alternativa viável para a progressiva implementação pelos poderes públicos do direito à moradia digna nas cidades e, no caso brasileiro, é o caminho que vem trilhando a jurisprudência do Supremo.

4.2 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal tem atuado recentemente para o reconhecimento de um conteúdo nuclear de implementação do direito à moradia digna. O alerta de Araújo (2022, p. 93) sobre a atividade judicial em matéria de moradia é relevante:

No que se refere ao direito à moradia, no restrito espaço do urbano, o juiz está inevitavelmente inserido no espaço político da aplicação da norma, e a preponderância do Princípio da Solidariedade Ambiental apresenta maiores dificuldades, pois a proximidade das relações urbanas torna mensuráveis o econômico e o político. É, portanto, impossível sustentar, dentro de uma lógica de direito individual, um discurso de neutralidade ou imparcialidade.

O Supremo vem entendendo que o direito à moradia gera efeitos e permite a intervenção do Poder Judiciário para a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais, como se vê na ementa a seguir transcrita:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional e Administrativo. 3. Implementação de políticas públicas. Direito à moradia e à integridade física. Possibilidade. 4. Inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2017)

No voto o Ministro Gilmar Mendes sintetiza a jurisprudência da Suprema Corte:

Como já demonstrado na decisão ora agravada, o acórdão não destoa da jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que pode, excepcionalmente, o Poder Judiciário, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como sendo essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados. Desta forma, não restaria configurada violação ao princípio da separação de poderes e não se trataria, portanto, de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. (BRASIL, 2017)

Outro julgado no mesmo sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 12.04.2019. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. 3. Agravo regimental a que se



nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Nos termos do artigo 85, § 11, CPC, majoro em ¼ (um quarto) a verba honorária fixada anteriormente, devendo ser observados os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo. (BRASIL, 2019)

Em uma decisão monocrática recentíssima do Ministro Alexandre de Moraes, referendada pelo Plenário do STF, sob a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976, fundamentada no argumento de que a população em situação de rua no Brasil está submetida a condições desumanas de vida devido a omissões estruturais dos três níveis federativos do Executivo e do Legislativo, houve a reiteração do entendimento de que há um direito a políticas públicas para promoção de direitos fundamentais. Na decisão, um dos pontos nucleares da fundamentação é a necessidade de formulação de políticas públicas de moradia digna para a população de rua, o que deve ser coordenado pela União em parceria com os demais entes da federação (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As linhas que compreendem este estudo buscaram expor o direito fundamental à moradia digna a partir dos ordenamentos constitucionais espanhol e brasileiro, apresentando a infraestrutura urbana e habitacional como garantia material do direito à moradia e o direito a políticas públicas de infraestrutura habitacional como corolário do direito fundamental à moradia digna.

Na parte inicial, foram apresentadas as linhas mestras do urbanismo para desenvolvimento das cidades do século XXI e a relação com as infraestruturas. Nesse contexto, a moradia é um dos elementos essenciais do fenômeno urbanos e foi analisada com um direito, que se desenvolveu especialmente no plano internacional a partir do pós-guerra com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. As infraestruturas foram apresentadas como garantias materiais dos direitos fundamentais, o que inclui as relacionadas ao direito à moradia.

Ato contínuo, passou-se a examinar o fenômeno da constitucionalização do direito à moradia, influenciado pela internacionalização dos direitos humanos e pela progressiva assimilação nos ordenamentos constitucionais dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração. Foram transcritas as disposições constitucionais de países sul americanos, como Argentina, Equador e Bolívia. A partir daí, passou-se a analisar com maior profundidade a experiência espanhola sobre o *derecho a la vivienda*, haja vista a distinção entre direitos fundamentais e princípios orientadores das políticas econômica e social previstos na



Constituição. Nesse contexto, o *derecho a la vivienda* encontra-se inserido no Capítulo III do Título I da Constituição Espanhola, o que a doutrina majoritária não lhe dá a condição de direito fundamental e sim de princípio orientador, que não pode ser exigido judicialmente. Por outro lado, apresenta-se a doutrina crítica a essas conclusões, no sentido de que a restrição prevista no art. 53.3 da aludida carta constitucional se refere somente aos princípios estabelecidos no Capítulo III e não aos direitos lá previstos. Ademais, considerando que a legislação estatal também prevê o *derecho a la vivienda* não seria correto impedir sua exigência como direito subjetivo, a partir de onde se desenvolve o conteúdo desse direito, que pode ser resumido em direito à prestação de moradia, direito de acesso ao mercado de moradias, direito à conservação da moradia e direito à qualidade da moradia e do seu entorno.

Adiante, o exame passou à experiência brasileira em relação ao direito à moradia digna. Destacou-se a previsão constitucional no catálogo de direitos sociais do art. 6º. Além disso, trabalhou-se a ideia de governança do direito à moradia por meio do direito a políticas públicas de infraestrutura habitacional, que seria a formatação juridicamente adequada para implementar esse direito fundamental. Por fim, são apresentadas decisões judiciais da Suprema Corte brasileira, o STF, que reconhecem o direito a políticas públicas que implementem o direito à moradia, autorizando a intervenção do Poder Judiciário nesses casos.

Nesse contexto, em conclusão, o direito fundamental à moradia digna tem um caminho a ser percorrido no direito brasileiro, devendo culminar na sua máxima efetividade para as presentes e futuras gerações, desde que sejam utilizadas técnicas adequadas à complexidade da questão, como é o caso do desenvolvimento de políticas públicas sobre infraestrutura habitacional.

Considera-se que, nos estreitos limites do presente estudo, foi possível problematizar aspectos relevantes do direito fundamental à moradia digna, destacando-se parâmetros relevantes para sua implementação na experiência brasileira, constituindo o bem viver nas cidades e a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. *Políticas Públicas, Poder Judiciário e o direito à moradia*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4510>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ARGENTINA. *Constitución Nacional*. 1994. Congreso de la Nación. Disponível em:

<https://www.congreso.gob.ar/constitucionParte1Cap1.php>. Acesso em: 26 jul. 2023.



BOLÍVIA. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional del Bolívia. *Constitución Política del Estado*. 2009. Disponível em:

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>.

Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016*. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8874.htm)

[2018/2016/decreto/D8874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8874.htm). Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023*. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11498.htm)

[2026/2023/decreto/d11498.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11498.htm). Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, Distrito Federal: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.023.906-AgR*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em: 30 jun. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13277149>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.155.939-AgR*. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 25 out. 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751348165>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão em: 25 jul. 2023.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359679044&ext=.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BUZANELLO, J. C.; ROCHA, P. H. B. Preâmbulos teóricos do direito da infraestrutura. *Revista de Direito da Administração Pública*. Disponível em:

<http://redap.com.br/index.php/redap/article/view/282/238>, v. 1, n. 1, 2022. Acesso em: 28 jul. 2023.

EQUADOR. Asamblea Nacional. *Constitución de la Republica del Ecuador*. 2008.

Disponível em:



- <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/constituciondelarepublicadelecuador-incluyereformas-consultapopular7demayo.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- ESPAÑA. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Constitución Española*. 1978. Disponível em: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con). Acesso em: 27 jul. 2023.
- ESPAÑA. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo*. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2/con>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- ESPAÑA. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- EZCURRA, J. L. Villar. Las Tarifas en la Explotación de Infraestructuras Públicas. In: SADDY, André; MARTÍNEZ, Aurilivi Linares (Coord.). *Direitos das Infraestruturas: um estudo dos distintos mercados regulados*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 131.
- FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. Traduzido por Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori.
- FERRÉS RUBIO, R. Los contratos de participación público privada como instrumentos de financiación y gestión de infraestructuras públicas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. n. 22, p. 97–119, 2019. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6036>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- IGLESIAS, Diana Santiago. Iniciativas para un futuro urbano sostenible: las Smart Cities. In: LÓPEZ, Tomás Quintana. *Urbanismo Sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016. p. 671-716.
- MARRAFON, M. A.; ROBL FILHO, I. N. Constituição e efetividade dos direitos fundamentais: caminhos para superação da perspectiva tradicional do direito constitucional brasileiro a partir do princípio da factibilidade e do desenvolvimentismo. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. V. 6, n. 11, p. 278-297, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/95>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- MATTOS, Liana Portilho. Viver, morar, transitar: o homem e a cidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O direito à vida digna*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 289-316. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1275/E1312/13699>. Acesso em: 25 jul. 2023.



- MORENO, Carlos. *La revolución de la proximidad: de la “ciudad global” a la “ciudad de los quince minutos”*. Traducción de Belén Gala Valencia. Madrid: Alianza Editorial, 2023.
- OLIVEIRA, Suelen Silva de. O direito humano e fundamental de moradia em tempos de pandemia. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 363–384, 2021. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/17684>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- OSÓRIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1226/E1260/7437>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- PASTRANA, Andrei Quintiá. Más allá del art. 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Vol. 6, Madrid, 2022, p. 115-153. Disponível em: https://doi.org/10.37417/RPD/vol_6_2022_989. Acesso em: 25 jul. 2023.
- RAMÓN, Fernando Lopez. *Introducción al derecho urbanístico*. 4ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- RAMÓN, Fernando López. El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, 2014, p. 49–91. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-102-septiembrediciembre-2014/el-derecho-subjetivo-la-vivienda-2>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- RAMÓN, Fernando López. El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda. *Revista de Administración Pública*, 2020, 212, p. 297-308. Disponível em: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.11>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *O direito à vida digna*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1275>. Acesso em: 25 jun. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem*



serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292. Disponível em:
<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1226/E1260/7447>. Acesso em: 29 jul. 2023.