

Universidades Lusíada

Santos, Sérgio Aguiar dos, 1992-

O direito à habitação como elemento integrador do estado democrático de direito na contemporaneidade : um estudo sobre os casos portugueses e brasileiro

<http://hdl.handle.net/11067/7953>

Metadata

Issue Date 2024

Abstract A pesquisa revela a necessidade de políticas públicas integradas para promover efetivamente o direito à habitação, já positivado nas Constituições de ambos os países. Em Portugal e no Brasil, as Constituições incluíram no rol dos direitos sociais, destacando sua importância para uma sociedade justa e igualitária. No entanto, ambas as Constituições enfrentam o desafio de garantir a habitação digna, exigindo políticas públicas que combinem a proteção constitucional com ações práticas. Portugal, ap...

The research reveals the need for integrated public policies to effectively promote the right to housing, already enshrined in the Constitutions of both countries. In Portugal and Brazil, the Constitutions included housing among social rights, highlighting its importance for a just and equitable society. However, both Constitutions face the challenge of ensuring dignified housing, requiring public policies that combine constitutional protection with practical actions. Portugal appears to be ahead...

Keywords Direito à habitação - Portugal, Direito à habitação - Brasil, Política de habitação - Portugal, Política de habitação - Brasil

Type masterThesis

Peer Reviewed No

Collections [ULL-FD] Dissertações

This page was automatically generated in 2025-04-19T09:01:24Z with information provided by the Repository



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Direito

**O direito à habitação como elemento integrador
do estado democrático de direito na
contemporaneidade: um estudo sobre
os casos português e brasileiro**

Realizado por:

Sérgio Aguiar dos Santos

Orientado por:

Professora Doutora Maria Margarida do Rego da Costa Salema de Oliveira Martins

Constituição do Júri:

Presidente:	Professor Doutor José Alberto Rodríguez Lorenzo González
Orientadora:	Professora Doutora Maria Margarida do Rego da Costa Salema de Oliveira Martins
Arguente:	Professor Doutor Luís Manuel Barbosa Rodrigues

Dissertação aprovada em: 17 de março de 2025

Lisboa

2024



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Direito

O direito à habitação como elemento integrador
do estado democrático de direito na
contemporaneidade: um estudo sobre
os casos portugueses e brasileiro

Sérgio Aguiar dos Santos

Lisboa

Julho 2024



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Direito

O direito à habitação como elemento integrador
do estado democrático de direito na
contemporaneidade: um estudo sobre
os casos portugueses e brasileiro

Sérgio Aguiar dos Santos

Lisboa

Julho 2024

Sérgio Aguiar dos Santos

O direito à habitação como elemento integrador
do estado democrático de direito na
contemporaneidade: um estudo sobre
os casos portugueses e brasileiro

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada para a obtenção do grau de Mestre
em Direito.

Área científica: Ciências Jurídico-Políticas

Orientadora: Professora Doutora Maria Margarida do
Rego da Costa Salema de Oliveira Martins

Lisboa

Julho 2024

FICHA TÉCNICA

Autor Sérgio Aguiar dos Santos
Orientadora Professora Doutora Maria Margarida do Rego da Costa Salema de Oliveira Martins
Título O direito à habitação como elemento integrador do estado democrático de direito na contemporaneidade: um estudo sobre os casos português e brasileiro
Local Lisboa
Ano 2024

CASADO CONHECIMENTO DA UNIVERSIDADE LUSÍADA - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

SANTOS, Sérgio Aguiar dos, 1992-

O direito à habitação como elemento integrador do estado democrático de direito na contemporaneidade : um estudo sobre os casos português e brasileiro / Sérgio Aguiar dos Santos ; orientado por Maria Margarida do Rego da Costa Salema de Oliveira Martins. - Lisboa : [s.n.], 2024. - Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

I - MARTINS, Margarida Salema de Oliveira, 1954-

LCSH

1. Direito à habitação - Portugal
2. Direito à habitação - Brasil
3. Política de habitação - Portugal
4. Política de habitação - Brasil
5. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Teses
6. Teses - Portugal - Lisboa

1. Right to housing - Portugal
2. Right to housing - Brazil
3. Housing policy - Portugal
4. Housing policy - Brazil
5. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Dissertations
6. Dissertations, academic - Portugal - Lisbon

LCC

1. KKQ884.5.S26 2024

“Tenho em mim todos os sonhos do mundo.”

Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

À sorte, destino, universo e Deus ou criador, todos pelos quais, a depender da religiosidade individual deram-me forças de estudar, ter ânimo e perseverança durante esta nova etapa.

À Senhora Dona Paloma da Costa Santos, minha esposa, que sempre me incentivou em todos os meus sonhos, entregando-me os mais valorosos apoios morais e financeiros.

Aos meus pais, cujas virtudes tento espelhar para ser uma pessoa melhor.

Aos Patriarcas e às Matriarcas da minha família, que trazem consigo a história de migrações diversas que vão desde a Península Ibérica, o Leste Europeu até o Brasil, carregando fardos de muita luta pelo trabalho, sobrevivência e respeito aos costumes da terra que o acolhe, sem perder pequenas tradições no seio familiar dos lugares em que percorreram eles e seus ancestrais.

À minha orientadora, a Sr.^a Prof.^a Doutora Maria Margarida do Rego da Costa Salema de Oliveira Martins, a qual ajudou-me enormemente no campo das ideias a serem apresentadas no trabalho, principalmente em reduzir o conteúdo que poderia ser considerado pouco jurídico e incentivando naqueles de maior relevância pela busca de um arcabouço mais alinhado com o plano do direito.

À Biblioteca de Alcântara, pela disposição do seu espaço físico para estudo, além dos exemplares que pude receber emprestado e serviram-me de estudo para este trabalho.

Aos meus senhorios, que como pessoas justas, reconhecem o preço absurdo que o mercado de habitação veio a sofrer e disponibilizaram de um maravilhoso apartamento a ser pago a renda pelo valor que se espera de um imóvel arrendado para dar dignidade aos que lá vivem.

E a todos que estiveram presentes nesta trajetória universitária.

Sumário

RESUMO.....	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO.....	10
1.1. A ESCOLHA DO TEMA	10
1.2. OBJECTO	12
1.3. METODOLOGIA	14
1.4. A TERMINOLOGIA UTILIZADA.....	17
1.5. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO GERAL DO DIREITO À HABITAÇÃO CONDIGNA.....	18
2. O DIREITO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL	26
2.1. O DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA	26
2.2. A EVOLUÇÃO DA NORMA EM REVISÕES CONSTITUCIONAIS.....	30
2.3. A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO CONFORME A ATUAL DOCTRINA	37
2.4. A POSIÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO	44
3. O DIREITO À HABITAÇÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	51
3.1. O DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	51
3.2. A EVOLUÇÃO DA NORMA EM REVISÕES CONSTITUCIONAIS NO BRASIL.....	56
3.3. A INTERPRETAÇÃO AO DIREITO À HABITAÇÃO CONFORME A ATUAL DOCTRINA BRASILEIRA.....	60
3.4. A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO	67

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO	73
4.1. O CASO PORTUGUÊS.....	75
4.1.1. O PROGRAMA MAIS HABITAÇÃO	83
4.1.2. DA SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA MAIS HABITAÇÃO.....	88
4.2. O CASO BRASILEIRO.....	97
5. A LUTA PELA HABITAÇÃO COMO UM DIREITO E NÃO COMO UM MERCADO	104
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
REFERÊNCIAS ELECTRÓNICAS	129

RESUMO

A pesquisa revela a necessidade de políticas públicas integradas para promover efetivamente o direito à habitação, já positivado nas Constituições de ambos os países. Em Portugal e no Brasil, as Constituições incluíram no rol dos direitos sociais, destacando sua importância para uma sociedade justa e igualitária. No entanto, ambas as Constituições enfrentam o desafio de garantir a habitação digna, exigindo políticas públicas que combinem a proteção constitucional com ações práticas. Portugal, aparenta estar à frente nas medidas públicas por meio de programas como a Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei de Bases da Habitação, com um enfoque na reabilitação urbana e na promoção de habitações acessíveis. Já no Brasil, programas como "Minha Casa, Minha Vida" e "Casa Verde Amarela" têm se concentrado na produção de unidades habitacionais, embora enfrentam críticas pela falta de integração urbana e social. Para melhor compreensão, a jurisprudência dos tribunais constitucionais de ambos os países reforçam a interpretação progressista do direito à habitação, sublinhando sua interdependência com outros direitos sociais. Contudo, a efetivação deste direito exige um compromisso contínuo dos governos para implementar políticas públicas inclusivas e sustentáveis. Não somente nisso, mas a regulamentação do mercado imobiliário e a promoção de habitações sociais são cruciais para evitar a mercantilização da habitação e garantir o acesso universal a uma moradia digna. Portanto, faz-se necessário uma abordagem abrangente e integrada, envolvendo tanto o setor público quanto o privado, e a adoção de soluções mais de acordo com a realidade experimentada por cada um dos países pelo qual a experiência de Portugal e Brasil oferecem lições valiosas para a promoção deste direito fundamental, essencial para a construção de sociedades democráticas e inclusivas.

Palavras-chave: Direito à Habitação; Constituição Portuguesa; Constituição Brasileira; Políticas Públicas; Habitação Digna; Direitos Sociais; Mercantilização da Habitação.

ABSTRACT

The research reveals the need for integrated public policies to effectively promote the right to housing, already enshrined in the Constitutions of both countries. In Portugal and Brazil, the Constitutions included housing among social rights, highlighting its importance for a just and equitable society. However, both Constitutions face the challenge of ensuring dignified housing, requiring public policies that combine constitutional protection with practical actions. Portugal appears to be ahead in public measures through programs such as “Nova Geração de Políticas de Habitação” and the “Lei de Bases da Habitação”, focusing on urban rehabilitation and the promotion of affordable housing. In Brazil, programs like “Minha Casa, Minha Vida” and “Casa Verde Amarela” have focused on the production of housing units, though they face criticism for the lack of urban and social integration. For better understanding, the jurisprudence of constitutional courts in both countries reinforces the progressive interpretation of the right to housing, emphasizing its interdependence with other social rights. However, the realization of this right requires a continuous commitment from governments to implement inclusive and sustainable public policies. Not only that, but the regulation of the real estate market and the promotion of social housing are crucial to avoid the commodification of housing and to guarantee universal access to dignified housing. Therefore, a comprehensive and integrated approach is needed, involving both the public and private sectors, and adopting solutions that align with the realities experienced in each country, where the experiences of Portugal and Brazil offer valuable lessons for promoting this fundamental right, essential for building democratic and inclusive societies.

Keywords: Right to Housing; Portuguese Constitution; Brazilian Constitution; Public Policies; Dignified Housing; Social Rights; Commodification of Housing.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

Ac(s) - Acórdão(s)

Ampl. - Edição bibliográfica ampliada

Art.(s) - Artigo(s) - Dispositivo normativo

CC - Código Civil

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Cf. - Conforme

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil (em vigor/Atual)

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

Ed. - Edição bibliográfica

Ex. - Por exemplo (Exemplificar)

Et. seq. - E seguintes (Utilizado para dar sequência de páginas)

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

In. - Inserido em

INE ; Instituto Nacional de Estatística

n. - Número de série de uma revista científica

NRAU - Novo Regime do Arrendamento Urbano

ONU - Organização das Nações Unidas

p. - Página

pp. - páginas

PCVA - Programa Casa Verde e Amarela

PIDCP - Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMH - Programa Mais Habitação

PNH - Programa Nacional de Habitação

Rev. - Versão revisada de conteúdo bibliográfico

STF - Supremo Tribunal Federal

TC - Tribunal Constitucional

TJUE - tribunal de Justiça da União Europeia

v. - Volume de um livro de acordo com a coletânea

INTRODUÇÃO

1.1. A ESCOLHA DO TEMA

A escolha do tema "O direito à habitação como elemento integrador do Estado Democrático de Direito na contemporaneidade: Um estudo sobre os casos português e brasileiro" é fruto de uma motivação pessoal e académica profundamente enraizada nas experiências e observações sobre esse assunto.

Considerando-se inicialmente que o autor é um luso-brasileiro pela sua filiação de pais portugueses, com o nascimento e percurso de mais de 20 anos no Brasil, foi então proporcionado uma perspectiva privilegiada sobre as realidades e desafios enfrentados em ambos os países no que diz respeito ao direito à habitação.

Acontece que o autor testemunhou o fenómeno do crescimento desordenado urbano do Estado do Rio de Janeiro, conhecendo muitas pessoas que viviam sem uma habitação condigna, em zonas consideradas vulgarmente como favelas.

Tal urbanização desordenada e a proliferação de favelas são problemas amplamente visíveis, refletindo a incapacidade do Estado de fornecer moradias adequadas e acessíveis para uma grande parcela da população. O rápido crescimento das cidades brasileiras, combinado com a falta de planeamento urbano e políticas habitacionais eficazes, resultou em assentamentos informais que carecem de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais.

Ao regressar para Portugal, especialmente para a cidade de Lisboa, e iniciar os estudos de mestrado, o autor voltou a observar um outro problema relacionado à habitação: os "apartamentos clandestinos"¹.

¹ Chamamos aqui de apartamentos clandestinos aqueles cujo proprietário ou possuidor realiza arrendamentos e subarrendamentos de vários quartos em sobrelotação sem proceder com o devido registo do imóvel arrendado às autoridades competentes, causando uma grande insegurança jurídica, indignidade e atentando aos riscos à saúde ou à vida dos que lá vivem.

Para além disso, foi observado que o assunto “habitação” estava com grande frequência sendo veiculado nos meios de comunicação em Portugal. Isso porque, apesar de possuir um sistema de habitação social mais estruturado, também enfrenta desafios significativos, especialmente para as camadas mais vulneráveis da sociedade.

Os eventos considerados de gentrificação e o aumento dos preços dos imóveis em áreas urbanas têm empurrado muitas famílias para condições de habitação precárias ou para longe dos centros urbanos, exacerbando a segregação socioespacial.

Com base nestas experiências e a desenvolver os estudos de mestrado em Direito, Ciências Jurídico-Políticas, chegou-se ao enfoque de estudar de forma aprofundada as dificuldades habitacionais enfrentadas tanto no Brasil quanto em Portugal para avaliar se os mecanismos realizados parecem ser efetivos, além de avaliar a posição jurídica sobre esse assunto nos dois países.

A escolha deste tema reflete a intenção de explorar e comparar as políticas habitacionais e a garantia do direito à habitação nos dois países. Este estudo pretende não apenas identificar as falhas e sucessos das abordagens portuguesas e brasileiras, mas também buscar soluções práticas que possam ser aplicadas para melhorar as condições habitacionais em ambos os contextos.

A conexão pessoal entre ambos os países proporcionou uma compreensão profunda e empática dos problemas enfrentados. Trazendo para a dissertação um elemento crítico que o motiva a contribuir academicamente para a discussão e a busca de soluções para a questão habitacional, um dos pilares essenciais para a dignidade humana e a inclusão social no Estado Democrático de Direito.

Ao abordar este tema, também pretende destacar a importância do direito à habitação como um direito humano fundamental que deve ser garantido por políticas públicas eficazes e uma legislação robusta. O estudo visa ainda fornecer conteúdo que possam influenciar estudos futuros sobre o tema, e enriquecer as discussões sobre as políticas futuras e a promover uma habitação digna e acessível para todos, tanto em Portugal quanto no Brasil.

1.2. OBJECTO

O objecto deste estudo é a análise comparativa do direito à habitação em Portugal e no Brasil, abordando, para tanto, as suas manifestações legais, doutrinárias, jurisprudenciais e de políticas públicas que o envolvem.

Esse estudo busca compreender como cada país, no âmbito de suas respectivas Constituições e evoluções legislativas, garantem e promovem o direito à habitação para seus cidadãos.

Pela enorme abrangência que envolve a pesquisa, assim como, da necessidade de realizar a abordagem mais hodierna, foi delimitado o estudo com base em literatura jurídica e casos atuais. Em suma, a observação científica basear-se-á a partir dos momentos de redemocratização de Portugal e do Brasil.

Sendo assim, no caso português avaliado no objeto da investigação, o enfoque será no direito à habitação consagrado na CRP de 1976, e a investigar como as revisões constitucionais subsequentes afetaram a interpretação e a implementação desse direito, explorando as mudanças legislativas que visam aprimorar a garantia habitacional até a data de elaboração do trabalho académico.

Por outro lado, no caso brasileiro, o escopo do trabalho vai determinar em conformidade da Constituição Federal de 1988, com igual modo na análise anteriormente mencionada para Portugal, com as revisões subsequentes que afetaram a interpretação e a implementação do direito habitacional, e das mudanças legislativas acerca da garantia habitacional até a data atual.

Ou seja, pode-se dizer que o objecto será incluído no intervalo de tempo dos anos de 1976 até o primeiro semestre de 2024 para o caso de Portugal e dos anos de 1988 até, igualmente o primeiro semestre de 2024 para o caso do Brasil.

O objecto de estudo é o de instigar o conhecimento daquilo que efectivamente existe nos dois países diferentes, mas ao mesmo tempo que vivem a realidade de uma crise na habitação. Neste caso, na utilização da interpretação

doutrinária, das leis e da aplicação do direito habitacional. O estudo examinará as principais correntes doutrinárias em Portugal e no Brasil, destacando as diferentes abordagens e argumentações sobre a eficácia e a aplicabilidade desse direito.

Por ser o direito muito sensível às alterações do costume de determinada sociedade e a consequente necessidade jurisdicional que envolve o tema da habitação, será avaliada a posição dos tribunais constitucionais em ambos os países² para entender como as decisões judiciais influenciam a efetivação do direito à moradia condigna.

Para além disso, é imprescindível ter como objecto de estudo as políticas públicas realizadas no Brasil e em Portugal para a realização do direito à habitação. Em ambos os casos, limitando-se a avaliar a iniciativa realizada pelo macro espectro do governo destes Estados, ou seja, isentando-se de pormenorizar iniciativas de entes menores, tal como os municípios ou as juntas de freguesias.

Ainda nesta linha, em Portugal, serão analisados programas como a habitação social, subsídios para aluguel e iniciativas de reabilitação urbana, explorando sua eficácia na promoção do direito à habitação; Enquanto que no Brasil, será avaliado principalmente o programa "Minha Casa, Minha Vida" .

O objetivo final é fornecer uma visão abrangente das abordagens de Portugal e Brasil ao direito à habitação, identificando as melhores práticas, desafios comuns e lições aprendidas. Com base nessa análise comparativa, o estudo pretende oferecer recomendações para políticas públicas mais eficazes, visando a melhoria das condições habitacionais e a garantia desse direito fundamental em ambos os países.

Evitando-se que seja a análise meramente descritiva sobre um assunto que merece avaliação, durante o trabalho serão formadas opiniões sobre o assunto em causa.

² No caso brasileiro, o tribunal competente para esta matéria é o Supremo Tribunal Federal conforme o artigo 102.º da CRFB. Cfr. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/06/2024.

1.3. METODOLOGIA

O presente estudo visa examinar o direito à habitação nos contextos português e brasileiro através de uma abordagem principalmente teórica e crítica. Para tal, a metodologia utilizada baseia-se na pesquisa bibliográfica conduzida por meio de manuais académicos, doutrinas jurídicas, artigos científicos, jurisprudências e, até mesmo, material bibliográfico sobre a temática da habitação.

Como o trabalho explora assuntos que são recentes e possam não conter muitas explicações definidas por juristas, também será utilizado, de forma complementar e para fins ilustrativos, material jornalístico, político e de outras áreas que fogem ao universo jurídico. Isso pois, entendemos que qualquer estudo que busque analisar o quadro legal das políticas de habitação deve ser fundamentado em uma análise crítica, na integração de múltiplas disciplinas e na validação cruzada das informações.

Para isso, baseia-se na metodologia da leitura e análise crítica das diversas revisões constitucionais ao longo dos últimos 45 anos de democracia em Portugal e respetivamente os 36 anos no Brasil, bem como na análise dos seus resultados sociais sobre a temática. Além dessa interpretação essencial dos diplomas, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com alguns dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros de relevante importância.

O enquadramento científico do presente trabalho encontra-se inserido na dogmática dos direitos fundamentais de segunda dimensão³, na perspetiva dos direitos constitucionais tutelados, de direitos administrativos no geral, além do panorama das políticas públicas que envolvem o direito à habitação condigna.

³ COMPARATO, Fábio Konder. 2007. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, p. 55. No mesmo sentido DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. 2006. Teoria geral dos direitos fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais. pp. 34 e 35.

Nesta metodologia e da referida dogmática, é imprescindível estudar as políticas de habitação com o enfoque inicial da análise das normas constitucionais que consagram o direito tema do trabalho. Para tanto, o método é avaliativo sobre a compreensão das diretrizes apresentadas na Constituição portuguesa e brasileira, para verificar a implementação das medidas destes países em efetivar o direito habitacional.

É de suma importância na metodologia deste trabalho, a abstenção de análises meramente propagandísticas ou que possam ser do mero ativismo político que circunda a área temática, muito embora, por possuir viés crítico, possa vir a acarretar em pareceres de fins ilustrativos sobre a movimentação da sociedade pelo entendimento que o direito advém da sucessão de factos que ao serem valorados alcançam o patamar das normas⁴.

Inicialmente, ainda a título introdutório, a análise partirá de uma perspectiva dogmática dos direitos fundamentais, com especial ênfase no direito à habitação, que é reconhecido como um direito social de terceira geração. Para isso, serão utilizados textos doutrinários de grande renome nos cenários brasileiro e português, com o objetivo de abordar a diferença na tutela dos direitos de considerados sociais, culturais e ambientais, com foco específico no direito à habitação. A análise considerará como esses direitos são protegidos e promovidos em diferentes contextos legais e institucionais nos dois países, avaliando as garantias legais, os mecanismos de proteção e os desafios específicos enfrentados na efetivação do direito à habitação como um direito de terceira geração.

Após a introdução da presente dissertação, o artigo será estruturado da seguinte forma: a abordagem sobre o direito à habitação em Portugal; o direito à habitação na República Federativa do Brasil; as políticas públicas sobre o direito à habitação e; a conclusão do trabalho.

No primeiro elemento do desenvolvimento, a intenção será apresentar a análise crítica da evolução do direito à habitação foi concebido e garantido ao longo

⁴ REALE, Miguel. 2003. A teoria tridimensional do Direito. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda. p. 70.

do tempo nas Constituições da República Portuguesa de 1976, assim como, as discussões que circunscrevem esta matéria.

De igual modo, por ser uma análise comparada de dois países, o mesmo limite avaliativo, crítico e metodológico aplicar-se-á sobre o tema da habitação, porém no concernente a República Federativa do Brasil de 1988.

Além disso, a metodologia incorporará a teoria dos direitos fundamentais sociais, focando na interpretação e na aplicação do direito à habitação nas jurisprudências dos tribunais constitucionais de Portugal e Brasil. A doutrina contemporânea será revisada, incluindo artigos acadêmicos, livros e pareceres jurídicos, para captar as diversas interpretações e argumentos sobre a eficácia e a aplicabilidade desse direito.

Como é de se esperar, existe a necessidade de debruçar-se em estudos da análise do direito administrativo para entender a implementação das políticas públicas habitacionais. Muito embora a análise das políticas de habitação e informações gerais possam ser de enfrentamentos de vários obstáculos, pois seu estudo depende fortemente dos dados produzidos por órgãos institucionais, que podem ser distorcidos por interpretações propagandísticas destinadas a legitimar decisões, algo que será alvo de nossas críticas ao longo do trabalho.

A metodologia incluirá o estudo das estruturas administrativas responsáveis pela habitação em ambos os países, bem como a avaliação da eficiência e eficácia das políticas adotadas. Serão revisados relatórios governamentais e avaliações de programas habitacionais como o "Minha Casa, Minha Vida" no Brasil e as iniciativas de habitação social em Portugal, para identificar práticas bem-sucedidas e falhas.

No segmento de políticas públicas, o presente estudo realizará uma análise crítica das políticas habitacionais, utilizando uma abordagem comparativa para avaliar a efetividade dessas políticas em promover o direito à habitação. Portanto, outro enfoque metodológico é a de promover o direito comparado para identificar semelhanças e diferenças nas abordagens de Portugal e Brasil quanto ao direito à habitação.

Com isso, pretende-se oferecer uma análise robusta e abrangente do direito à habitação em Portugal e no Brasil, contribuindo para a compreensão das práticas atuais e oferecendo recomendações fundamentadas para futuras políticas públicas.

1.4. A TERMINOLOGIA UTILIZADA

Como dizia Fernando Pessoa: “Minha pátria é a língua portuguesa”⁵. Não será apenas por sentimento patriótico, mas o presente trabalho vai apresentar termos, conceitos e variações linguísticas próprias que ocorrem no contexto da comparação do direito nacional ao alienígena.

O trabalho será predominantemente na utilização da língua portuguesa de Portugal, muito embora pareça ser algo tautológico, podem surgir expressões originárias da língua portuguesa brasileira. De todos os modos, o trabalho fará o esforço necessário em explicar, quando necessário, o uso de tais expressões.

Inicialmente, a nível de semântica, as palavras moradia, casa e habitação podem encontrar-se dentro do mesmo significado, assim como, palavras como renda poderá ser encontrada como aluguel. Diferenciações estas que fazem respeito principalmente pelo distanciamento linguístico entre Brasil e Portugal, inclusive no que concerne aos termos jurídicos.

A exemplificar, em tópicos seguintes será analisado o “Programa minha casa , minha vida” o qual não diz respeito apenas ao conceito de um modo simples, mas em todo o contexto de habitação que lhe é necessário.

Ademais, cumpre ressaltar que a expressão habitação social (Portugal) e habitação popular (Brasil) referem-se a imóveis destinados a acomodar famílias com baixos rendimentos ou com maiores necessidades sócio-económicas. Muitas vezes, construídos ou geridos com apoio financeiro do Estado. Trata-se de uma

⁵ Fazemos aqui uma citação simples da obra publicada 50 anos após a morte de Fernando Pessoa através de Bernardo Soares. Cfr. PESSOA, Fernando. 1982. Livro do Desassossego. Publicado por SOARES, Bernardo. Luso Livros. p. 324.

expressão que reforça uma resposta histórica às necessidades habitacionais das classes mais desfavorecidas, com diversos programas e iniciativas para equilibrar a desigualdade económica. O termo também desempenha um papel crucial na política habitacional que visa proporcionar moradia digna através do apoio estatal direto, por meio de subsídios à construção ou aluguel, ou indireto, através de isenções fiscais ou facilitação de crédito.

Outra expressão comumente utilizada neste trabalho é “políticas habitacionais”. Significa um conjunto de medidas e programas implementados pelo governo com o objetivo de regulamentar, incentivar e apoiar o setor habitacional. O maior exemplo é a construção de habitações sociais ou na oferta de subsídios ao arrendamento. Até mesmo pode ser verificado em incentivos fiscais para a construção civil, ou em programas específicos para regularizar a posse de terra e melhorar as condições de moradias em áreas de favela.

Compreender essa terminologia é fundamental para a análise crítica deste trabalho.

Cumprе esclarecer que, na necessidade de maiores explicações referentes às terminologias ou diferenças culturais, serão exploradas no corpo do texto ou desenvolvidas ao longo da dissertação.

1.5. O ENQUADRAMENTO JURÍDICO GERAL DO DIREITO À HABITAÇÃO CONDIGNA

O direito à habitação condigna refere-se à ocupação de um espaço físico, tal como uma casa ou apartamento, ou até mesmo um abrigo, tudo para fins de nele permanecer dignamente. Este conceito vai além da simples posse de um espaço em nome próprio como a propriedade, mas abrange a garantia de um local onde o indivíduo e a sua família possam se abrigar de forma permanente.

Nesse contexto, o direito à moradia está intrinsecamente ligado à função social da propriedade, à função social das cidades e aos mecanismos de gestão pública. Isso porque, este direito não pode ser entendido apenas como a limitação

ao direito a um espaço limitado por paredes e tectos, ou um mero abrigo, mas sim, essencialmente a um suporte digno de morada, uma casa digna, a qual possa o indivíduo viver com a sua família em paz e segurança. Não somente isso, um sítio que seja garantido a sua privacidade e da sua vida privada e familiar, sobre dignidade, saúde física e mental. Pois um indivíduo que tenha um alojamento irregular claramente vai sofrer da marginalização social e não vai viver como uma pessoa digna⁶, apenas sobreviver a cada dia.

O direito à moradia está entre os direitos sociais, como uma espécie de garantia da dignidade da pessoa humana, princípio norteador de toda a Constituição portuguesa⁷ ou brasileira⁸, estando em ambos os casos no primeiro artigos dessas constituições.

Os direitos fundamentais, o qual a habitação condigna faz parte, em uma perspectiva ampla, são conceitos morais que emergem da filosofia jurídica. Esses conceitos atuam como salvaguardas das propriedades essenciais dos indivíduos, permitindo-lhes interagir de maneira livre e digna dentro da sociedade.

Ao considerar que o direito à habitação se enquadra como um direito social fundamental, é imperativo realizar uma breve análise das características gerais dos direitos sociais, para esclarecer os contornos do direito que é objeto deste estudo.

Os direitos sociais estão situados dentro da teoria das gerações (ou dimensões) dos direitos fundamentais, abordagem que será tratada de maneira sucinta, dada a ampla e já consolidada discussão sobre o tema.

A expressão "gerações" de direitos fundamentais é associado a um movimento histórico de pertinência temática dos direitos, como um espécie de

⁶ Entendemos que por mais que a habitação esteja no rol de direitos sociais, existem fortes laços deste mesmo direito com outros considerados individuais como à vida (Artigo 24.º da CRP), integridade pessoal (Artigo 25.º da CRP), segurança (Artigo 27.º da CRP) e outros (Artigo 26.º da CRP), portanto a frustração de um único direito social importa na retirada ou mitigação imediata de tantos outros direitos.

⁷ Artigo 1.º da CRP. Cfr. PORTUGAL. 1976. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis. Acesso em 09/06/2024

⁸ Inciso III do artigo. 1.º da CRFB. Cfr. BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/06/2024.

reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais⁹, a possuir um caráter acumulativo e complementar, muito embora seja associado a uma espécie de alternância ou substituição de direitos anteriores. Portanto, a terminologia utilizada seria "dimensões" de direitos fundamentais, refletindo de forma mais precisa a natureza contínua e expansiva desses direitos.

Inicialmente, os direitos de primeira dimensão seriam os originados dos ideais revolucionários que concentram-se no indivíduo e são essencialmente dirigidos contra o Estado. Caracterizam-se pelo seu caráter de liberdade ou de não interferência, portanto, negativo. Assegura-se às liberdades fundamentais como a liberdade de expressão, associação e religião. Todos esses direitos surgiram em resposta às demandas por autonomia individual e pela limitação do poder estatal, estabelecendo as bases para as liberdades civis e políticas que são cruciais em qualquer sociedade democrática.

Os direitos de segunda dimensão, por sua vez, estão intrinsecamente ligados ao antiliberalismo ou nas respostas sociais ao fracasso liberal, como resposta às demandas populares. Estes direitos estão estreitamente associados ao princípio da igualdade e se caracterizam por seu aspecto positivo, ou seja, de ser entregue aos titulares uma contraprestação do Estado.

Conforme Daniel Sarmento¹⁰, a respeito da segunda dimensão de direitos fundamentais:

Fala-se em direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, à previdência etc. Surge um novíssimo ramo do Direito, voltado a compensar, no plano jurídico, o natural desequilíbrio travado, no plano fático, entre o capital e o trabalho.

Existe ainda uma terceira dimensão ligada aos ideais de fraternidade e solidariedade. Sendo o diferencial principal desses direitos a titularidade coletiva ou difusa, às vezes indefinida e indeterminável¹¹.

⁹ BONAVIDES, Paulo. 1991. Curso de Direito Constitucional. 16a ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 525.

¹⁰ SARMENTO, Daniel. 2006. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris. p. 20.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. 2006. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros. p. 569 e 570.

E pode-se chegar até a teoria de existir também uma quarta dimensão decorrente da globalização dos direitos fundamentais, englobando os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo¹².

Nesta temática sobre a habitação condigna, pode-se inferir que está incluída nos direitos fundamentais sociais, especialmente na dimensão positiva, isto é, como direitos a prestações estatais, visam compensar as desigualdades materiais resultantes do funcionamento do mercado na distribuição de recursos e riquezas, com o objetivo de garantir uma existência digna aos cidadãos. Portanto, incluída no rol da garantia dos direitos sociais, considerado de segunda dimensão.

No entanto, falar sobre habitação não é tão simples como aplicar taxativamente numa dogmática de entrega estatal em direito de segunda geração. Porque, segundo Canotilho¹³, para este direito social, existe uma promoção de uma dupla vertente ao direito como sendo ao mesmo tempo positivo e negativo, ou seja, como sendo um direito de duas vertentes.

Pois em primeiro plano, observa-se a dimensão positiva, aquela concernente à medidas ativas - ou no viés crítico: efetiva - por parte do Estado Português. A construção da política pública habitacional seria por essa dimensão uma responsabilidade do legislativo e executivo, sem também esquecer da aplicabilidade da apreciação judiciária naquilo que for conveniente e juridicamente aceito¹⁴.

Esse plano pode ser observado claramente no número 2 do artigo 65.º da CRP, o qual são elencadas as incumbências ao Estado Português para salvaguardar a direito à moradia. Na leitura das alíneas do referido artigo¹⁵,

¹² NOVELINO, Marcelo. 2008. Direito Constitucional. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método. p. 230.

¹³ CANOTILHO, J.J. Gomes. 2014. Constituição da República Portuguesa, Anotada vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora. pp. 836 a 838.

¹⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. 2004. O "Direito ao Mínimo de Existência Conigna" como Direito Fundamental a Prestações Estaduais Positivas - uma decisão singular do Tribunal Constitucional. In Jurisprudência Constitucional. Núm. 1. Janeiro-Março. p.26.

¹⁵ Respetivamente as alíneas a) a d) do número 2 do Artigo 65.º da CRP.

destacam-se os verbos que são colocados na incumbência do estado: programar e executar; promover; estimular; incentivar e apoiar.

Ademais, no próprio texto constitucional, há previsibilidade de uma outra dimensão positiva: “O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria” ¹⁶. Tamanha é a importância entregue à habitação, que ao olhar crítico, a Constituição foi além do papel esperado e olhou fixamente para um problema social grave que é a incompatibilidade do rendimento familiar no acesso ao direito à moradia digna.

Enquanto que, no segundo plano, a dimensão negativa é a contrariedade de possuir o direito à habitação, ou seja, evitar que os particulares venham a sofrer arbitrariamente da privação do direito à moradia digna ou nem mesmo possuem acesso a este direito¹⁷.

Por isso, embora possa ser visto como uma norma programática ou de cunho meramente político, a habitação conforme a Constituição portuguesa é de suma importância, cabendo na sua omissão do direito, o uso de dispositivos constitucionais como o do artigo 283.º da CRP ¹⁸.

O direito à habitação, possui uma clara inclinação para o interesse público, destacando o papel do Estado como atuante e, sobretudo, das regiões autónomas, autarquias locais e interessados, todos como agentes promotores. Isso tudo a pensar pelo viés compensatório¹⁹ que é adequado para combater desigualdades e pelo seu estímulo enquanto direito, tentar alcançar o mínimo do ideal de justiça: a igualdade ou redução das desigualdades.

¹⁶ Número 3 do artigo 65.º da CRP.

¹⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. 2014. Constituição da República Portuguesa, Anotada vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora. p. 838.

¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital. 2014. Constituição da República Portuguesa Anotada, 1.º vol., 2.ª ed., pp. 345 e 346.

¹⁹ O doutrinador José Alexandrino possui o entendimento que os direitos sociais possuem um objetivo imediato a igualdade real por via do estabelecimento da compensação, e daquilo que conceitua como “diferenciações adequadas e possíveis” para conseguir de algum modo combater os fenómenos das desigualdades. Cfr. ALEXANDRINO, José A. Melo. 2006. A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa - Vol. II. Lisboa: Almedina. p. 220.

No entanto, apesar da CRP demonstrar claros interesses em melhorar a qualidade de vida e entregar os direitos sociais, em especial o direito à habitação, na dupla vertente explicada anteriormente, aplicação normativa é considerada de difícil inserção, inclusive com escopo de eficácia relativa ou não aplicáveis imediatamente²⁰.

Isso também ocorre no verdadeiro desmerecimento dado ao direito à moradia digna quando comparado ao direito diametralmente oposto: o direito à propriedade. Esse último não foi entregue a previsão de cumprimento da sua função social no seu texto constitucional em Portugal, perdendo força vinculativa com o seu cariz social. Noutras palavras, o constituinte fixou no artigo 62.º da CRP (Direito de propriedade privada) um texto curto e objetivo do seu viés liberal, mas por omissão, deixou de aplicar o cerne de solidariedade, de uso adequado e de não abandono o qual deveria constar²¹.

Basicamente, no que diz respeito ao direito fundamental social à habitação, é necessário considerar que certos grupos ou indivíduos enfrentam dificuldades específicas para exercer seu direito à moradia adequada, como mulheres, crianças, moradores de favelas, pessoas em situação de rua, deficientes físicos, deslocados, imigrantes, povos indígenas, entre outros.

Noutras palavras, e à luz do pensamento de Sarlet²², em diplomas constitucionais diversos, inclusive no caso português, os direitos sociais coexistem, por ser uma espécie de carência em graus variados pela privações significativas

²⁰ CASIMIRO, Josefa Chilulu. 2015. Uma reflexão sobre direitos fundamentais. Lisboa. p. 96.

²¹ O nosso posicionamento é de criticar a omissão da expressão “função social” porque, diferente da Constituição da República Portuguesa, na Constituição da República Federativa do Brasil, ocorre a menção expressa de “a propriedade atenderá a sua função social”, no inciso XXIII do Art.5.º como um direito e garantia fundamental. Algo que remove qualquer dúvida quanto à importância dada a destinação feita à propriedade em geral.

²² SARLET, Ingo Wolfgang. 2012. Breves Notas Sobre o Regime Jurídico-Constitucional dos Direitos Sociais Na Condição de Direitos Fundamentais, com Ênfase na "Aplicabilidade Imediata" das Normas de Direitos Fundamentais e na sua Articulação com o Assim Chamado Mínimo Existencial. In Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. J.J. Gomes Canotilho/ Org Fernando Alves Correia. Vol 3. Coimbra: Coimbra, pp. 884 e 885. Nesta referida citação, o doutrinador ainda frisa que a falta de efetividade não é exatamente uma questão específica de países periféricos.

da efetividade desses direitos, portanto, necessária a positivação no texto da carta magna.

Ainda neste segmento, o direito à habitação condigna deve ser tratado como um conjunto considerado como “bloco constitucional dirigente”, o qual conduz a limitação de direcionamento do poder político e fornece um “impulso diretivo material permanente”²³. Tratando-se por consequência para o Estado, de forma geral, uma linha a ser seguida.

Portanto, para proteger efetivamente o direito à habitação, é crucial prestar atenção às circunstâncias particulares de indivíduos e grupos, especialmente daqueles em situações de vulnerabilidade. Os Estados devem adotar medidas positivas e ações afirmativas para garantir que essas pessoas não sejam discriminadas negativamente pelos efeitos das leis.

Esses termos reiteram a importância de envolver não apenas o Estado, mas todos os interessados na questão da habitação, desde aqueles que necessitam de acesso a moradias dignas até os esforços das autoridades locais e, possivelmente, dos proprietários²⁴ ou outros atores que possam contribuir de maneira eficaz para essa causa.

Aquilo que se observa é que, sendo de facto a Constituição a norma máxima a ser seguida, alguns elementos devem ser colocados no mais alto patamar de proteção e dever de garantia, como são os direitos de cunho social e sua necessidade não sofrer retrocessos²⁵, neste caso, o direito à habitação.

²³ CANOTILHO, J.J. Gomes. 1994. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora. pp.463-464.

²⁴ O mestrando, com a devida liberdade da pesquisa e de opinião, inclui os proprietários no escopo dos esforços para oferecer a efetividade da moradia digna, embora tais proprietários, segundo entendimento do Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 143/07, não possuem vinculação nas ações ou prestações que foram determinadas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da CRP. Todavia, o TC, no acórdão n.º 311/93, sobre a mesma matéria também já estabeleceu, de forma contrária, sobre o direito à habitação ser atrelado ao princípio da solidariedade social e por isso, vincular que a propriedade privada cumpra uma função social.

²⁵ Para o Prof.º Novais, existe uma noção de “proibição do retrocesso” como uma forma jurídica a entregar maior proteção aos direitos sociais. NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais. Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora. p. 241.

No entanto, a efetivação desse direito enfrenta uma série de desafios.

Sendo assim, tanto em Portugal quanto no Brasil, como será visto no próximo tópico, o reconhecimento do direito à habitação como um direito fundamental reflete o compromisso dos respectivos Estados em promover a justiça social, a igualdade e a dignidade humana.

2. O DIREITO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL

As abordagens adotadas pelo sistema jurídico de Portugal em relação ao direito à moradia refletem não apenas as particularidades da realidade portuguesa, mas também os desafios e as demandas específicas enfrentadas em seus contextos socioeconômico e político.

2.1. O DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

O direito à habitação está previsto na Constituição da República Portuguesa, juntamente no rol de outros direitos econômicos, sociais e culturais²⁶. Tais direitos englobam uma série de garantias tais como: o direito ao emprego, à alimentação, à seguridade social, ao salário mínimo, à saúde, ao acesso livre ao trabalho, à educação, à participação na vida cultural, à água, ao saneamento, e no caso deste trabalho, o direito à habitação.

O direito habitacional é considerado como um autêntico direito fundamental, embora possua uma estrutura distinta da dos direitos, liberdades e garantias ²⁷, mas aplicando-se uma matéria de relevante importância para fazer a construção de uma sociedade mais justa.

Trata-se portanto do cumprimento do artigo 2º da Constituição, a qual estabelece que a República Portuguesa se compromete a promover a democracia econômica, social e cultural. Porque a menção à implementação de uma democracia social resulta diretamente do princípio democrático o qual a CRP está incluída²⁸. Isso tendo em vista que em quase todos os Estados que compõe a União

²⁶ Capítulo II da Constituição da República Portuguesa denomina-se “Direitos e deveres sociais” com um rol definido pelos artigos 64.º a 72.º composto por: Segurança social e solidariedade; Saúde; Habitação e urbanismo; Ambiente e qualidade de vida; Família; Paternidade e maternidade; Infância; Juventude; Cidadãos portadores de deficiência; Terceira idade.

²⁷ MIRANDA, Jorge e GOUVEIA, Jorge Bacelar. 1996. O crédito bonificado à habitação e a região autónoma dos Açores. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 37. p. 304.

²⁸ CANOTILHO, Gomes 2023. Direito Constitucional e Teoria da Constituição - 7a Edição. Portugal: Almedina. pp.334 e 335;

Europeia, ocorreu a incorporação do princípio da sociabilidade no chamado núcleo central do Estado Constitucional Democrático²⁹.

O direito à habitação condigna está consagrado no artigo 65.º da Carta Magna com os dizeres que "Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar"³⁰.

O artigo 65.º da CRP visa reconhecer a habitação como um direito fundamental, garantindo sua proteção e promoção pelo Estado³¹. Algo que mesmo sendo levado ao criticismo do quanto o Estado possui ferramentas para garantir tal direito, leva-se pelo estabelecimento padrão dado aos direitos sociais - inclusive a sua universalidade. Ou seja, a incumbência do Estado em promover as condições que visem assegurar a igualdade social é algo em nível prioritário ³², para tanto, reforça-se que a efetivação do direito à habitação deve ser encarado como compromisso do Estado.

A Lei fundamental, em seu seguimento do mencionado artigo 65º, no número 2, dita o seguinte:

2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
- a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
 - b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
 - c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
 - d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução."

²⁹ Idem. p. 336.

³⁰ Artigo 65.º, número 1 da CRP.

³¹ ANTUNES, Gonçalo. Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologico/4662#ftn5>. Acesso em 21/01/2024 . No mesmo sentido, SANTOS, Ana Cordeiro. A nova questão da habitação em Portugal. 2023. Conjuntura Actual Editora. p.191 e 192.

³² O Artigo 81.º, alíneas a) e j) da CRP, nossa posição crítica é a de restar demonstrada a responsabilidade dada pelo Estado Português em tratar dos assuntos de carácter social como de incumbência prioritária, como dado pelo *caput* do referido artigo, não possibilitando caber exceções para o Direito à habitação digna pela relevância do assunto nos direitos sociais.

Nesta leitura é possível observar que a CRP, ao tratar sobre o direito à habitação, cumpriu por colocar uma obrigação do Estado de atuar de forma ativa, ao contrário dos Direitos, Liberdades e Garantias, nos quais o dever do Estado é de não interferência.

Neste sentido, há necessidade constitucional de uma ação positiva do Estado em relação ao direito habitacional que se justifica como uma garantia de proteção jurídica. Afinal, o mero reconhecimento constitucional desses direitos não é suficiente; é exigida uma ação concreta do Estado para sua efetiva implementação.

Por causa dessa referida dependência da ação do Estado, é possível evidenciar que existe uma maior força de determinação imediata dos direitos e liberdades e garantias, face aos direitos sociais, tal como preceitua Jorge Bacelar Gouveia³³: “Em qualquer uma delas, a força directiva dos direitos fundamentais que sejam direitos, liberdades e garantias é inevitavelmente mais forte do que aquela que os direitos económicos, sociais e culturais ostentam.”

Tal leitura também pode ser vista na parte final do Artigo 65.º da CRP, nos seus números 3, 4 e 5, os quais trazem mais medidas de uma ação positiva sobre este direito, conforme abaixo transcrito:

3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.
5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

Embora positivado no Artigo 65.º da CRP, a habitação pode ser também implicitamente observada como uma tarefa fundamental do Estado português na

³³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2015. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. In. Revista Direito UFMS, 1.1. p. 55.

leitura das alíneas d) e e) do artigo 9.º da CRP, segundo transcrição abaixo e com fonte destacada:

Artigo 9.º
(Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:
(...)

d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a **efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais**, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e **assegurar um correcto ordenamento do território**;

Na observância dos dizeres constitucionais, é coerente deduzir que fazem parte dos “planos” da República Portuguesa alcançar a efectivação dos direitos sociais, inclusive o direito à habitação. Não somente isso, como melhor organizar o ordenamento do território.

A referida disposição do direito fundamental à habitação condigna encontra-se referenciada na CRP também pelo favorecimento entregue a recepção automática do direito internacional, na conformidade do seu artigo 8.º, n.º 1. Noutras palavras, as normas de direito internacional não necessitam de transformações em lei ou outro acto de direito interno para serem assim consideradas incorporadas no ordenamento interno³⁴.

Portanto, a CRP alçou ao patamar de norma supralegal, normas de direito internacional que venham a tratar inclusive sobre o direito à habitação condigna, como observado no âmbito da consagração do direito à habitação na Carta Internacional dos Direitos Humanos, composta pela Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁵, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos.

³⁴ MIRANDA, Jorge. 2016. Curso de Direito Internacional Público - 6a Ed. Portugal: Princípia Editora. pp. 159 e 160; Neste mesmo sentido, CANOTILHO, Gomes. 2023. Direito Constitucional e Teoria da Constituição - 7a Edição. Portugal: Almedina, 2023., p. 25 e 26.

³⁵ CANDAL, Carlos. 1978. Constituição da República Portuguesa: e Declaração universal dos direitos do homem. Portugal. p. 67.

Em suma, todos a formar um sólido alicerce em conjunto com a CRP para a consagração dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

2.2. A EVOLUÇÃO DA NORMA EM REVISÕES CONSTITUCIONAIS

O Artigo 65.º da CRP veio a sofrer alterações constantes de acordo com as revisões constitucionais, até chegar na leitura mais recente. Inicialmente o mencionado artigo possuía a seguinte redação original³⁶:

ARTIGO 65.º

(Habitação)

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
 - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
 - b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação;
 - c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.

Como é possível avaliar, em sua fase mais embrionária, o dispositivo constitucional possuía exclusivamente as responsabilidades do Estado para assegurar o direito à habitação através basicamente de ações de estímulo, incentivo e fiscalização.

Nesta fase pós revolução democrática, é coerente observar que houve a necessidade de incluir a habitação no interior do texto constitucional, mas ainda com reservas mais pragmáticas no ponto de vista dos objetos que seriam tutelados.

³⁶ Primeira versão do texto constitucional - Decreto de 10 de abril de 1976.

A primeira revisão³⁷ não alterou o referido artigo 65.º da CRP.

A referida revisão trouxe mudanças e aditamentos no que concerne às Forças Armadas, o ensino, reforma agrária, imprensa, equilíbrio ecológico, liberdade sindical e atividade político-partidária. No entanto trouxe um elemento que posteriormente trataria de assuntos diversos, principalmente aos direitos sociais inseridos na matéria constitucional: o Tribunal Constitucional³⁸.

Enquanto que na segunda revisão constitucional³⁹, houveram pequenas alterações quanto ao critério habitacional, por ter os seus principais enfoques em: suprimir conceitos ideológicos remanescentes; detalhamento de alguns direitos fundamentais; novas tratativas sobre a regra da irreversibilidade das nacionalizações posteriores ao ano de 1974; a aplicação do referendo político ao plano nacional; e modificação sobre limites materiais da revisão da CRP⁴⁰. sendo inicialmente a substituição da alínea b), do número 2 do Artigo 65.º da CRP de "fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação" por "fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução". Uma mudança basicamente de ordem de palavras.

E ainda na segunda revisão, a alínea c) do número 2 do Artigo 65.º da CRP modificou o "estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais" ao incluir "e o acesso à habitação própria". Ficando o texto completo como "estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria".

Inegável que nesta altura, a intenção legiferante foi o de valorizar o acesso habitacional, demonstrando que não seria interesse apenas por parte do estado

³⁷ Lei Constitucional n.º 1/82 de 30/09/1982.

³⁸ GADELHA, Gisela Pimenta. 2023. A jurisdição constitucional no âmbito das crises económico-financeiras: Tribunal Constitucional e direitos sociais. In: O Tribunal Constitucional Português e a Justiça Constitucional. Portugal: Almedina. pp. 146 e 147. Em sentido parecido, o jurista Raul Cid Loureiro diz que "Este Tribunal Constitucional é a maior contribuição da reforma, porque especialmente criado para "apreciar a inconstitucionalidade e a ilegalidade" das normas, pode também agir preventivamente, por solicitação do presidente da República (art. 278)." Cfr. LOUREIRO, Raul Cid. 1983. Em torno da primeira revisão constitucional portuguesa. Revista de Ciência Política. Ed. 26.3. p. 55.

³⁹ Lei Constitucional n.º 1/89 de 08/07/1989. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1989-496551>. Acesso em 15/04/2024.

⁴⁰ MIRANDA, Jorge. 2016. A evolução da Constituição de 1976 ao século XXI. In Revista da Ordem dos Advogados. Ano 76. p.11.

em estimular construções privadas, mas garantir para as pessoas que tivessem o devido acesso ao bem social da habitação.

E ainda nesta segunda revisão constitucional, alterou-se o número 4 do Artigo 65.º de “o Estado e as autarquias locais procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos” para “o Estado e as autarquias locais procederão às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias”.

Tal mudança se deu por conta da melhoria da terminologia utilizada que era ainda de expressões de “nacionalização” e “municipalizações”, algo que refere-se diretamente à apropriação de empresas, estabelecimentos comerciais e institutos jurídicos que não aparentavam pertinência com os “solos urbanos”, para tanto o melhor conceito jurídico e mais coerente: “expropriações” ⁴¹.

Na terceira revisão constitucional⁴² não houve mudanças na norma habitacional, mantendo-se com a mesma redação anterior.

Isso aconteceu, pelo facto desta revisão ser apenas uma adequação ao Tratado de criação da União Europeia, ou Tratado de Maastricht, portanto, a estabelecer as condições de reciprocidade para garantir a coesão económica e social para a construção da união europeia⁴³.

Enquanto que na quarta revisão da CRP⁴⁴ tiveram diversas mudanças e aditamentos ao texto constitucional a começar pelo próprio título do Artigo 65.º da CRP que passou a ser “Habitação e Urbanismo”.

⁴¹ A nacionalização consiste em um ato de transferência dos direitos de uma empresa (incluindo ou podendo incluir imóveis, móveis, bens incorpóreos e clientela) e outros bens de produção (art. 83.º da CRP), enquanto a expropriação resulta na extinção do direito de propriedade sobre qualquer tipo de bem, fundamentada na necessidade de utilidade pública que justifica essa restrição. Cfr. VAZ, Manuel Afonso. 1994. Direito Económico, a ordem económica portuguesa. 3.ª ed, Coimbra Editora. pp. 191 a 193

⁴² Lei Constitucional n.º 1/92 de 25/11/1992. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1992-174316>. Acesso em 05/04/2024.

⁴³ MIRANDA, Jorge. 2001. A integração europeia e a Constituição Portuguesa. In. Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. p. 8.

⁴⁴ Lei Constitucional n.º 1/97 de 20/09/1997. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-653562>. Acesso em 05/04/2024.

Essa alteração reflete uma evolução na abordagem das políticas habitacionais, com uma ênfase maior na colaboração entre diferentes níveis de governo e na participação pública. Isso tudo sem perder um estudo que não envolve apenas a vida das pessoas no âmbito habitacional, mas também no seio do ordenamento do território e do próprio urbanismo ao qual faz relação⁴⁵.

Para o Prof.º Jorge Miranda⁴⁶, aquilo que trouxe este novo movimento de participação social quanto ao urbanismo foi dado “pela situação de crise económico-financeira do Estado-Providência que se verifica desde a década de 70 do século passado nos Estados do mundo ocidental”.

Tal medida participativa era de facto o cerne principal da quarta revisão constitucional, sendo muito importante mencionar que inclusive aconteceu com o processo legislativo, ao ser introduzido pela primeira vez em Portugal a iniciativa legislativa popular. Situação que, a partir de 1997, os grupos de cidadãos, poderiam exercer o seus direitos políticos de apresentar propostas de atos legislativos no Parlamento⁴⁷ - possivelmente até sobre matérias sobre habitação condigna.

Especificamente ao critério da habitação, a revisão realizada na CRP em 1997, substituiu na alínea a) do n.º 2 do Artigo 65 da CRP, a expressão “reordenamento” foi por “ordenamento”. Essa modificação linguística, embora sutil, indicou uma atualização terminológica para estar em consonância com as práticas atuais de planeamento urbano. Isso porque, teoricamente, ordenar inclui também as possíveis reordenações necessárias, fazendo uma espécie de ampliação do conceito.

Em seguida, a alínea b) do n.º 2 do Artigo 65 da CRP, foi realocada, passando a ser a alínea d). Isso sugere uma reorganização estrutural do artigo para incorporar novas prioridades e dar uma sequência lógica às disposições.

⁴⁵ GARCIA, Maria da Glória Dias. Habitação, Direito, e Políticas Pública. In SOUSA, Marcelo Rebelo de (Coord.). Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda. vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora., p. 658.

⁴⁶ MIRANDA, Jorge. 2016. Estudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo, Lisboa, AAFDL. pp. 34 e 35.

⁴⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. 1997. A quarta revisão constitucional. Vida Judiciária, n. 7. pp. 14 e 15.

Além disso, a alínea c) do n.º 2 do Artigo 65 da CRP, foi complementada com a expressão "ou arrendada", ficando com o seguinte conteúdo: "Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;" Nesse sentido, ampliando o escopo da política habitacional para incluir tanto a propriedade quanto o arrendamento. Esta adição reconheceu a importância do mercado não apenas da transmissão de propriedade, para também dar importância ao arrendamento na garantia do direito à habitação, assim como, promover uma abordagem mais inclusiva.

Também nesta revisão constitucional, uma nova alínea b) foi adicionada ao n.º 2 do Artigo 65 da CRP, com a redação: "Promover, em colaboração com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais". Esta inclusão destaca a importância da cooperação entre o governo central e as autoridades locais na implementação de políticas habitacionais, especialmente para a construção de habitações.

O n.º 4 do Artigo 65 da CRP também foi revisado, substituindo o texto anterior por:

O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.⁴⁸

Esta mudança enfatiza a colaboração entre diferentes níveis de governo na gestão do solo urbano e a importância do planeamento integrado para atender aos objetivos que são considerados de utilidade pública.

Por fim, foi também adicionado um novo n.º 5 ao Artigo 65 da CRP, que garante a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território. Esta adição reforçou um viés democrático, garantindo que as decisões de planeamento urbano sejam tomadas com a participação ativa dos cidadãos, promovendo transparência e inclusão nas políticas públicas.

⁴⁸ Número 6 do Artigo 38.º da Lei Constitucional n.º 1/97 de 20/09/1997. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-653562>. Acesso em 05/05/2024.

Em resumo, a quarta alteração constitucional demonstrou um esforço contínuo para adaptar a legislação às necessidades contemporâneas, promovendo uma abordagem mais colaborativa e inclusiva na política habitacional e também urbanística.

A quinta revisão constitucional⁴⁹ não trouxe alterações ou aditamentos ao direito habitacional. Assim como ocorreu em 1992, na quinta revisão da CRP, no ano de 2001, também foi iniciado um processo de mudança constitucional devido a um tratado internacional, sendo neste caso, o tratado constitutivo do Tribunal Penal Internacional, assinado em Roma em 1998⁵⁰.

Enquanto que a sexta revisão constitucional⁵¹, integrou algo de suma importância não apenas ao crivo habitacional, mas também em todo o ordenamento jurídico nacional: o reconhecimento de um primado do Direito da União sobre o direito português ⁵². Noutras palavras, a norma constitucional foi além do que era estritamente necessário, trazendo maiores ampliações, ao ponto de aparentemente submeter a própria Constituição à primazia do direito europeu, algo pelo qual não seria tipicamente considerado uma exigência desse ordenamento jurídico.⁵³

A sexta revisão não esgotou ao trazer essa integração com a norma da União, como houve um pequeno aditamento e reorganização na alínea b) do Artigo 65.º para possuir a expressão "regiões autónomas" no seu interior. Esta alteração destacou a importância de uma abordagem integrada e cooperativa na promoção de habitação económica e social, ao incluir explicitamente as regiões autónomas na formulação da política habitacional, a mudança reconhece o papel crucial de não esquecer a utilização na gestão pública interna dessas regiões.

⁴⁹ Lei Constitucional n.º 1/2001 de 12/12/2001. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=12&tabela=leis&ficha=1&pagina=1. Acesso em 05/05/2024.

⁵⁰ MIRANDA, Jorge. 2016. A evolução da Constituição de 1976 ao século XXI. In Revista da Ordem dos Advogados. Ano 76. pp. 12 e 13.

⁵¹ Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24/07/2004. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=79&tabela=leis&ficha=1&pagina=1. Acesso em 05/05/2024.

⁵² DIOGO, João Francisco & GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2016. A incorporação e aplicação do Direito Internacional Público na ordem jurídica portuguesa: uma perspetiva panorâmica. In Revista do Direito de Língua Portuguesa. Ano IV. Número 8. pp. 74 e 75.

⁵³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2013. Manual de Direito Constitucional. 5a Ed. 2.º vol.. Coimbra: Almedina. p. 501.

A sétima revisão constitucional⁵⁴, e última, não trouxe alterações ou aditamentos ao direito habitacional. Tendo apenas como âmbito de modificação, o aditamento de um novo Artigo 295.º da CRP, a tratar de “Referendo sobre tratado europeu”.

Portanto, as revisões constitucionais, conforme supra definidas, desempenham um papel crucial na evolução e modernização do arcabouço jurídico. Elas são fundamentais para assegurar que a legislação vigente continue a refletir as mudanças sociais, económicas e políticas, respondendo adequadamente às necessidades e desafios contemporâneos. No mesmo sentido da máxima dada que apesar da indeterminação dos direitos sociais, a importância de sua positivação está na necessidade de garantir força normativa a um mínimo que seja compatível com sua natureza de Direito Fundamental⁵⁵.

Pelo que, tais direitos sociais, mesmo após uma constante “metamorfose” constitucional, revelou ainda pouco, ou insuficiente papel autónomo (no sentido de independência de realização entre os particulares), arrastando um posicionamento de responsabilidade pública de efectivação⁵⁶.

No contexto específico do direito à habitação, as revisões do Artigo 65.º da Constituição Portuguesa ilustram a importância dessas atualizações legislativas para a promoção de políticas habitacionais mais inclusivas e eficazes. Porque, a atualização do direito existente através de revisões constitucionais é essencial para garantir que os direitos fundamentais, como o direito à habitação, sejam efetivamente protegidos e promovidos.

Ao ajustar e aprimorar a legislação, o Estado não apenas responde às necessidades atuais da população, mas também antecipa futuros desafios, criando um ambiente jurídico mais consistente. A ênfase na cooperação entre diferentes níveis de governo, a promoção de habitação económica e social, e a garantia da participação pública na elaboração de políticas urbanísticas são exemplos claros

⁵⁴ Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12/08/2005. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-2005-457049>. Acesso em 05/05/2024.

⁵⁵ NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais, Coimbra: Coimbra Editora. p. 191.

⁵⁶ MOREIRA, Vital. 2012. Coletânea de textos nº 4 - Estudos de direito público regulatório. Universidade de Coimbra. p. 24

de como essas revisões podem melhorar o posicionamento e a eficácia das políticas de habitação.

Contudo, como será observado ao longo do trabalho, é necessário ter bases noutras medidas públicas efetivas, para que o texto constitucional, mesmo que revisado, venha a apresentar um viés prático, ao invés de mera norma de conteúdo programático.

Em conclusão, as revisões constitucionais são instrumentos indispensáveis para a manutenção de um sistema jurídico dinâmico e responsivo. No campo do direito habitacional, elas são particularmente importantes para assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a uma habitação digna e adequada, promovendo a justiça social.

2.3. A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO À HABITAÇÃO CONFORME A ATUAL DOCTRINA

Em matéria de doutrinadores, Portugal possui grandes nomes para a cadeira constitucional, mas por limitação do tópico desta dissertação e necessidade de trazer uma visão própria da temática, serão tratadas as perspectivas dos professores: Jorge Miranda, José Joaquim Gomes Canotilho, Vital Moreira, Paulo Otero, Jorge Bacelar Gouveia, Jorge Reis Novais, entre outros.

A interpretação do direito à habitação conforme a atual doutrina revela um compromisso contínuo com a garantia de condições dignas de vida para todos os cidadãos, pois apenas através da solidariedade, existiria uma garantia da dignidade individual⁵⁷. Para Jorge Miranda, existiriam dois sistemas ou perspectivas para efectivação de direitos sociais, inclusive a habitação: a visão estatista e a não estatista ⁵⁸.

⁵⁷ MIRANDA, Jorge. 1987. A Gaudium et Spes e os direitos do homem. *Communio* - Revista Internacional Católica, ano IV, n. 3. p. 28

⁵⁸ MIRANDA, Jorge. 1986. Os direitos fundamentais na ordem constitucional portuguesa. In *Revista Española de Derecho Constitucional*. p. 120.

Enquanto que no primeiro caso, estatista, o Estado seria o único responsável por fornecer os serviços necessários para garantir a efetivação desses direitos sociais, do outro lado, no caso não estatista, a tarefa parte não apenas do Estado, mas também de toda a sociedade. Para o já mencionado doutrinador, o modelo constitucional português, no âmbito da habitação seria de um viés participativo entre o próprio Estado e a sociedade, adotando-se uma leitura não estatista^{59 60}. Neste sentido, explica o Prof.º Jorge Miranda⁶¹ com o nosso destaque:

Em vez do exclusivismo do Estado no desenvolvimento de actividades que conduzam à efectivação de direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição pressupõe ou faz apelo à colaboração de entidades da sociedade civil, de entidades privadas ou afins.

Assim: realização de obras sociais nas empresas, com a participação das comissões de trabalhadores [art. 54o , no 5, alínea e)]; cooperação das organizações sociais no desenvolvimento sistemático de uma sede de centros de repouso e de férias [art. 59o , no 2, alínea d)]; apoio às instituições particulares de solidariedade social (art. 63o , no 3); articulação das formas empresariais e privadas de medicina com o serviço nacional de saúde [art. 64o , no 3, alínea d)]; estímulo à construção privada e incentivo e apoio às iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes **a resolver os respectivos problemas habitacionais**, fomento da criação de cooperativas de habitação e da autoconstrução [art. 65o , no 2, alíneas c) e d)];(...)

Outro aspecto interessante de ser avaliado pela doutrina de Jorge Miranda, é a da capacidade de se requerer as prestações positivas quanto aos direitos sociais, inclusive à habitação.

Levando-se em consideração a existência do artigo 17.º da CRP, pode-se entender, segundo o mencionado jurista, que há extensão a outros direitos fundamentais, pelo uso da expressão “apresentam natureza análoga”. Para então, concluir que os direitos económicos, sociais e culturais, seriam uma possibilidade de elevar-se enquanto direitos positivos a prestações⁶². Todavia, mesmo com este

⁵⁹ Idem. pp. 120 e 121.

⁶⁰ Em sentido diverso, o professor Luís Barbosa Rodrigues diz a respeito dos direitos sociais: “Opostamente, os direitos sociais são direitos de não-autonomia, direitos de dependência. De dependência, direta e imediata face ao Estado, e de dependência, reflexa, frente à comunidade dos indivíduos, já que a respetiva previsão implica, em qualquer situação visualizável, um condicionamento, ou, no limite, uma ablação, do direito de propriedade.” Cfr. RODRIGUES, Luís Barbosa. 2021. O que são os direitos sociais? In. Revista POLIS. S. 2, n. 4. Julho-dezembro de 2021. Fundação Minerva – Cultura – Ensino e Investigação Científica. p. 65.

⁶¹ MIRANDA, Jorge. 2010. O regime dos direitos sociais. In Revista de Informação Legislativa. Ed. 47.188. pp. 32 e 33.

⁶² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. 2010. Constituição da República Portuguesa Anotada, TOMO I – 2ª Ed. pp.303 e ss.

alargamento, o entendimento não seria de “autosuficiência” das normas em igualdade com aquilo que ocorre nos direitos, liberdade e garantias⁶³.

Pela análise da doutrina do Prof.^o José Joaquim Gomes Canotilho⁶⁴, os direitos económicos, sociais e culturais possuem um grande rol de condições para a sua concretização que vão desde aspectos económicos, sociais e até culturais. Nesse sentido, não somente no caso habitacional, mas em todos esses direitos haveriam uma espécie de condensação ao nível de normas programáticas, ou princípios definidores dos fins do Estado (norteadores da ação do Estado) para o direcionamento social⁶⁵.

Para o mesmo autor e o Prof. Vital Moreira⁶⁶, é necessário a devida atenção que o direito à habitação, em específico, detém duas vertentes que são opostas: positiva e negativa. Da qual, de um lado é fundamentalmente direcionada para uma ação realizada pelo Estado (vertente positiva) para que se garanta efetivamente a promoção de políticas públicas de acesso à habitação condigna e; outra face que visa impedir a privação do seu direito mínimo de habitação que já esteja estabelecido ou em vias de conseguir.

Ainda assim, Canotilho é claro ao destacar que a esses direitos sociais, no caso à habitação, não garante um direito imediato da sua prestação, por não ser tal direito habitacional directamente aplicável, nem mesmo exequível por conta

⁶³ Idem. p. 319.

⁶⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2018. Direito Constitucional e teoria da Constituição, 7^a ed, Coimbra editora. p. 473. Em sentido parecido, NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra, Coimbra Editora. p. 63.

⁶⁵ Idem. p. 474.

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. 2007. Constituição da República Portuguesa, Anotada, Volume I, 4.^a Edição revista. Coimbra Editora. pp. 833 e 834.

própria⁶⁷ ⁶⁸. Neste mesmo posicionamento, Segundo Alexandrino ⁶⁹, esses referidos direitos não dariam a possibilidade de serem cobrados quanto ao seu exercício perante o Estado por existir uma clara dependência do legislador.

Aquilo que se pode verificar é que inexistente uma aplicabilidade directa do direito à habitação ou dos demais direitos sociais apenas pelo ordenamento constitucional por existir uma necessidade de especificar ou detalhar o seu conceito para dar a existência de uma base para o mesmo com capacidade por si só de gerar a exigência destes mesmos direitos frente aos problemas a serem enfrentados⁷⁰.

O direito à habitação é então um direito fundamental garantido pela CRP, que possui um conteúdo que deve ser considerado real e aplicável, e não apenas meramente programático. Apesar de não ser um direito absoluto, implica que a sua realização no campo fáctico deve levar em conta múltiplos factores, incluindo a conhecida "reserva do possível" ⁷¹.

Jorge Reis Novais⁷², explica que as normas de direitos sociais carregam uma forma implícita de dizer sobre a necessidade de arrecadação estatal para concretizar as medidas consideradas inerentes a tais direitos, tal como se a norma

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2018. Direito Constitucional e teoria da Constituição, 7ª ed, Coimbra editora. p. 680. Em sentido parecido, GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2015. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. In. Revista Direito UFMS, 1.1. pp. 61 e 62.

⁶⁸ Em sentido diverso, Jorge Reis Novais posiciona que essas normas produziram efeitos, mesmo ao serem consideradas programáticas ao garantirem que os bens protegidos fossem considerados constitucionalmente resguardados. Cfr. NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais - Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra editora. p. 182. Neste mesmo sentido diverso, Paulo Otero considera que tais normas de cunho social não seriam isentas de alguma determinada eficácia por serem consideradas de dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Cfr. OTERO, Paulo. 2010. Direito constitucional português: identidade constitucional. Coimbra: Almedina. v. 1. pp. 165 e 166.

⁶⁹ ALEXANDRINO, José de Melo. 2007. Direitos Fundamentais. Introdução Geral. Estoril: Príncipe. p. 32.

⁷⁰ NOVAIS, Jorge Reis. 2023. Uma Constituição, Dois Sistemas? Direitos de liberdade e direitos sociais na Constituição portuguesa. Leya. pp. 155 e 156.

⁷¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 1991. Tomemos a Sério os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, N.º Especial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer Correia, III. pp. 478 e 479. No mesmo sentido, NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra, Coimbra Editora. pp. 253 e 254.

⁷² NOVAIS, Jorge Reis. 2016. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, 2a. ed., Lisboa, AAFDL. p. 109.

definissem: “todos têm o direito ao trabalho ou a uma habitação condigna à medida das disponibilidades financeiras estatais”

Para esse mesmo autor, observa-se que existe a tentativa de também estabelecer critérios para definir um “mínimo social”, ou seja, a garantia de sobrevivência digna com algo além do simples, abrangendo um conteúdo normativo mais abrangente para os direitos sociais⁷³.

Nesse processo, surgem várias abordagens teóricas que, embora não o digam explicitamente, refletem as mesmas preocupações e lógica presentes na discussão sobre a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais no âmbito dos direitos de liberdade.

O conceito de mínimo social é visto como aquele núcleo essencial que não pode ser alterado pelo legislador e que está protegido contra os limites impostos pela reserva do financeiramente possível. Esse núcleo essencial de cada direito social, reconhecido explicitamente por alguns autores e implicitamente por outros, representa a parte fundamental e irrenunciável desses direitos, garantindo sua efetividade e proteção jurídica⁷⁴.

Existe, contudo, a possibilidade de desenvolver um princípio que proíba o déficit neste contexto, um “princípio da proibição da prestação insuficiente.”

Este princípio seria para os direitos sociais, a consideração de desenvolver algo devidamente útil, sob o qual resultaria do princípio da realização do mínimo e do princípio da razoabilidade⁷⁵.

O princípio da realização do mínimo estabelece que o Estado deve garantir um nível mínimo de prestação, assegurando a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos. Este princípio assegura que o direito social fundamental

⁷³ NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Lisboa: Coimbra. p. 200.

⁷⁴ Idem. p.201.

⁷⁵ Idem. p 306.

não seja reduzido a uma mera formalidade, mas seja concretizado de maneira efetiva.

Enquanto que o princípio da razoabilidade, por sua vez, exige que as prestações fornecidas pelo Estado sejam razoáveis e proporcionais às necessidades dos beneficiários. Este subprincípio visa garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e justa, equilibrando as exigências dos direitos sociais com a capacidade financeira do Estado.

Assim, a aplicação desses subprincípios assegura uma proteção mais efetiva dos direitos sociais, promovendo um equilíbrio entre a obrigação estatal de garantir esses direitos e a viabilidade econômica e administrativa de sua implementação.

Para o professor Vital Moreira⁷⁶, a tratar sobre os direitos sociais, o papel garantidor do Estado permanece ainda maior que propriamente regulador para tais direitos, mesmo após as diversas revisões constitucionais, o qual observa-se no trecho abaixo:

Se a metamorfose da “Constituição económica” originária da CRP de 1976, efetuada pelas sucessivas revisões constitucionais, libertou o Estado de qualquer papel determinante na ordem económica propriamente dita – para além da sua função reguladora –, tal não sucedeu no campo dos chamados direitos sociais, em sentido amplo, e da correspondente responsabilidade dos poderes públicos na sua realização.

Não é portanto de excluir que entre nós seja menor do que noutros países a discricionariedade política no que concerne à privatização e desresponsabilização dos poderes públicos pelos tradicionais serviços públicos de âmbito nacional e local, na medida em que eles constituem garantias incontornáveis da realização dos referidos direitos sociais, nomeadamente o direito à saúde, à educação, à habitação, à segurança social, etc.

⁷⁶ MOREIRA, Vital. 2012. Coletânea de textos nº 4 - Estudos de direito público regulatório. Universidade de Coimbra. p. 24. Ainda neste mesmo sentido, o mesmo autor destaca que “a Constituição de 1976 reconhece e garante os direitos sociais (direitos à educação, à saúde, à segurança social, à habitação), colocando a sua efetivação a cargo do Estado (sistema público de ensino, serviço nacional de saúde, sistema público de segurança social, etc.)”. Cfr. MOREIRA, Vital. 2021. Sebentas de Ciência Política. Universidade Lusíada-Norte. p.294.

De uma forma bastante similar ao apontamento de Vital Moreira, o Prof.^o Paulo Otero⁷⁷ explica que a Constituição define explicitamente a forma de concretização do Estado Social ao detalhar as tarefas ou responsabilidades, definindo os deveres constitucionais ao Estado, um pressuposto orientador para a atividade pública para a realização de um objetivo final o qual seria o da garantia dos direitos sociais.

E por existir esse elemento de contraprestação estatal, o rol de direitos sociais, que incluem o direito à habitação condigna, existiria uma espécie de relação de dependência direta e imediatamente do Estado para realizar o seu condicionamento. Em alguns casos, isso seria através da forte regulação, algo suposto de acarretar numa implicação direta de limitação ao direito de propriedade como exemplo⁷⁸.

Os professores Jorge Miranda e Jorge Bacelar Gouveia⁷⁹, ao discorrerem sobre o regime constitucional do direito à habitação, complementam que não seria apenas necessário delegar exclusivamente ao Estado a tarefa de desenvolver atividades que assegurem a efetivação dos direitos económicos, sociais e culturais. Para esses autores, a CRP promove a colaboração com entidades da sociedade civil, privadas ou similares, cuja redação da constitucional inclusive trata de incentivar as iniciativas das comunidades locais e da população em geral para resolver seus problemas habitacionais, promover a criação de cooperativas de habitação, fomentar a autoconstrução e estimular a construção privada.

Em suma, a interpretação do direito à habitação conforme a atual doutrina portuguesa reflete uma visão multifacetada que abrange desde a necessidade de políticas públicas eficazes até a importância de um quadro legislativo justo e equilibrado. Os doutrinadores, de uma forma geral, sublinham a importância de

⁷⁷ OTERO, Paulo. 2010. Direito constitucional português: identidade constitucional. Coimbra: Almedina. v. 1. p. 101. O mesmo autor considera esse ponto como uma espécie de adequação social. Cfr. OTERO, Paulo. 1999. Lições de Introdução ao Estudo do Direito. Volume I, 2º Tomo, Lisboa. p. 345.

⁷⁸ RODRIGUES, Luís Barbosa. 2021. O que são os direitos sociais? In. Revista POLIS. S. 2, n. 4. Julho-dezembro de 2021. Fundação Minerva – Cultura – Ensino e Investigação Científica. p. 65.

⁷⁹ MIRANDA, Jorge e GOUVEIA, Jorge Bacelar. 1996. O crédito bonificado à habitação e a região autónoma dos Açores. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 37. p. 305.

garantir que o direito à habitação seja efetivamente realizado, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa.

2.4. A POSIÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO

A importância de atentar-se ao entendimento do Tribunal Constitucional (TC) para tratar do direito à habitação em Portugal é fundamental para garantir que esse direito fundamental seja efetivamente protegido e aplicado de maneira justa. No entanto, conforme será visto neste tópico do trabalho, mesmo o Tribunal Constitucional desempenhando um papel crucial na interpretação e aplicação da Constituição, parecem existir entendimentos de hierarquia dos direitos em momentos de ponderação entre eles.

Ao observar os julgados, há uma perspectiva jurisdicional sobre as diretrizes que moldam a maneira como os direitos fundamentais são implementados na prática⁸⁰.

Primeiramente, as decisões do TC fornecem uma interpretação autorizada da Constituição, esclarecendo ambiguidades e estabelecendo precedentes que devem ser seguidos por outros tribunais e pelo legislador.

Ao definir os contornos do direito à habitação, o Tribunal garante que as políticas públicas e as leis sejam alinhadas com os princípios constitucionais, promovendo a uniformidade e a consistência na aplicação desse direito. Por exemplo, ao validar ou invalidar certas normas legislativas relacionadas à habitação, o TC assegura que essas normas respeitem os direitos fundamentais e os valores constitucionais.

Além disso, o Tribunal Constitucional é uma instância que equilibra os diferentes interesses por meio do viés prático daquilo que foi delimitado para a norma constitucional. Ou seja, são os efeitos do cotidiano e das relações humanas sobre determinado direito que se encontra positivado e, como em muitas situações,

⁸⁰ NABAIS, José Casalta. 1989. Os direitos fundamentais na Jurisprudência do Tribunal Constitucional. In. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. V. 65. pp. 62 e 63.

o direito à habitação pode conflitar com outros direitos fundamentais, como o direito de propriedade.

O TC, ao deliberar sobre esses casos, estabelece um equilíbrio entre esses direitos, garantindo que nenhum deles seja arbitrariamente sacrificado⁸¹.

Outro aspecto relevante é que as decisões do TC orientam a ação do Estado em relação à habitação. O Tribunal não apenas julga a constitucionalidade das leis, mas também indica as obrigações positivas do Estado para garantir o direito à habitação. Isso inclui, por exemplo, a provisão de terrenos urbanizados, créditos bonificados e medidas para controlar e limitar as rendas, conforme destacado em várias decisões do TC. Essas diretrizes são essenciais para que o Estado desenvolva políticas públicas eficazes que assegurem o acesso universal à habitação digna.

A jurisprudência também serve como uma ferramenta de defesa para os cidadãos. Ao estabelecer claramente os direitos e as garantias constitucionais, o Tribunal oferece aos cidadãos um meio para reivindicar esses direitos perante os tribunais através de algo que já se encontra pacífico sobre o seu entendimento. Isso é crucial em casos onde as ações do governo ou de entidades privadas possam ameaçar ou violar o direito à habitação.

Através do recurso ao TC, os cidadãos podem buscar a proteção de seus direitos fundamentais, contribuindo para uma maior justiça e equidade social. Por último, o entendimento promovido pelos tribunais possui uma influência formativa sobre a cultura jurídica e política do país⁸².

⁸¹ Utilizamos a expressão sacrifício em alusão ao mesmo uso desta palavra no Acórdão TC 349/91 que diz: “o sacrifício do direito do credor só será, assim, constitucionalmente legítimo se for necessário e adequado à salvaguarda do direito fundamental do devedor a uma sobrevivência com um mínimo de qualidade.” Cfr. Acórdão TC 349/91, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910349.html>, Acesso em 01/07/2024.

⁸² CANOTILHO, José Joaquim. Gomes. 1992. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina. p. 1.079.

Ao interpretar e aplicar a Constituição de maneira rigorosa e justa, o Tribunal promove uma maior conscientização e respeito pelos direitos fundamentais entre os operadores do direito e os próprios cidadãos.

Nesse sentido, o direito à habitação em Portugal foi objeto de várias decisões do Tribunal Constitucional, que ajudaram a delinear a aplicação prática desse direito fundamental. Dentre muitos, alguns recebem um maior destaque como por exemplo, o acórdão TC nº 101/92⁸³. Nesse caso, o TC analisou a norma que restringe a transmissão do arrendamento por morte do arrendatário apenas ao cônjuge e aos parentes ou afins na linha reta do arrendatário original⁸⁴. Mas aquilo que mais chama atenção é a ponderação existente entre direitos e a própria afectação de terceiros que não sejam o próprio Estado, como pode ser visto no trecho a seguir:

(...) Ora, no plano desta vertente do direito à habitação não pode aceitar-se como constitucionalmente exigível que a realização daquele direito esteja dependente de limitações intoleráveis e desproporcionadas de direitos de terceiros (que não o Estado), direitos esses, porventura também constitucionalmente consagrados, como sucede, aliás, com o direito de propriedade privada, elencado no título constitucional correspondente aos direitos económicos, sociais e culturais.

Outra decisão significativa é o acórdão TC 590/2004⁸⁵, no qual um grupo de deputados do Partido Socialista alegaram a inconstitucionalidade pela revogação de um crédito bonificação para fins de habitação.

No referido acórdão é tratado que as normas constitucionais referentes ao direito à habitação e à proteção especial dos jovens no acesso à habitação não são objetos de algum tipo de obrigação específica para o legislador, não impondo um limite na atuação conforme um mandato claro de legislar. Noutras palavras, o legislador possui uma ampla liberdade de escolha quanto aos meios para alcançar as determinações constitucionais dentro deste domínio.

⁸³ Acórdão TC 101/1992. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920101.html>. Acesso em 05/07/2024.

⁸⁴ Em sentido muito semelhante o acórdão TC nº 143/07 trata sobre esta temática e desenvolve-se em similaridades com o acórdão TC nº 101/92.

⁸⁵ Acórdão TC 590/2004. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040590.html>. Acesso em 05/07/2024.

Neste contexto, o qual foi tratado pelos deputados do PS como uma configuração de retrocesso social constitucionalmente proibido, foi decidido pelo Tribunal como só ocorrendo em circunstâncias extremas as quais não se assegurem o núcleo essencial de um direito fundamental consagrado na Constituição. Isso conforme a fundamentação do tribunal que trouxe:

Por outro lado, não deve esquecer-se que, como resulta da alínea d) do artigo 9º da Constituição, incumbe ao Estado (como tarefa fundamental) promover a efectivação de todos os direitos económicos, sociais e culturais. Para tal, é necessário articular os diferentes direitos e objectivos constitucionais. No domínio de que ora nos ocupamos, é, pois, indispensável conciliar o direito à habitação com os restantes direitos sociais e com interesses públicos igualmente relevantes como a protecção do ambiente, o urbanismo e um ordenamento adequado do território. Nas palavras de Jean-Claude Oderzo (obra citada, pág. 925), o legislador encontra-se confrontado não apenas com o direito à habitação, mas também com a necessidade de satisfazer outros direitos sociais, tais como a saúde, o ensino e a segurança social, que exigem a alocação de recursos públicos consideráveis. Assim sendo, impõe-se ao legislador realizar uma tarefa de concordância prática para concretizar, pelo menos, o núcleo essencial de todos os direitos sociais e económicos.

Portanto, ao formular políticas e legislações relativas ao direito à habitação, o legislador deve sempre garantir que o núcleo essencial deste direito seja mantido. Isso assegura que, apesar da flexibilidade concedida na escolha dos métodos de implementação, o objetivo fundamental de proteger e promover o direito à habitação não pode ser comprometido, preservando a essência dos direitos fundamentais conforme estipulado na Constituição.

Neste caso, o Tribunal destacou a necessidade de considerar diversos fatores, como a liberdade do legislador na escolha das políticas de promoção do acesso à habitação, a compatibilidade do direito à habitação com outros direitos fundamentais, as mudanças no quadro macroeconómico, a evolução das taxas de juro, o desenvolvimento do mercado de crédito à habitação, e o funcionamento do sistema de atribuição de crédito. O Tribunal reconheceu que as políticas de habitação devem ser ajustadas continuamente para responder às condições económicas e sociais em mudança.

De outro lado, o acórdão TC nº 649/99 de 24 de novembro de 1999⁸⁶, trouxe sobre a penhora de um imóvel habitado pelo executado e sua família. O executado recorreu ao TC alegando que a penhora violava seu direito à habitação, o princípio da dignidade da pessoa humana e refletia sua insuficiência de rendimento econômico e social.

O Tribunal Constitucional decidiu confirmar que o direito à habitação não importa em acarretar no prejuízo de terceiros, no caso em específico um credor. O acórdão ainda é categórico ao afirmar que o direito à habitação deve ser fornecido através do Estado, não podendo exigir-se perante terceiros ⁸⁷.

Já em outro processo, avaliado e decidido pelo acórdão TC 421/2009⁸⁸, realizado através da fiscalização de constitucionalidade da Presidência da República, avaliou-se a instituição do instrumento da venda forçada no contexto da reabilitação urbana, como algo a suscitar significativa controvérsia, especialmente em relação à sua constitucionalidade, devido ao impacto severo sobre o direito de propriedade⁸⁹.

Em 2009, o Tribunal Constitucional se pronunciou sobre o tema, examinando como os direitos de propriedade são afetados pelos mecanismos de

⁸⁶ Acórdão TC 649/99. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990649.html>. Acesso em 05/07/2024.

⁸⁷ Segundo o acórdão TC 649/99: “Tendo havido, por banda do ora recorrente, incumprimento das obrigações que livremente assumira, e nascendo por isso, para o credor, o direito de exigir judicialmente esse cumprimento, executando o património daquele (cfr. artigos 817º e 601º do Código Civil) - direito este que, como já se viu, não deixa de se basear no nº 1 do artigo 62º da Constituição - não poderá, de todo, falar-se em que a penhora do imóvel onde se situa a habitação do executado constituiu, por si, uma arbitrária privação da falada habitação que, aliás, como igualmente se fez notar, nem sequer ocorreu por via da realização da mera penhora sobre o imóvel. A estas considerações há, ainda, que aditar, por um lado, que o direito à habitação não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que modo primordial ou a título principal, para o «direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão» e, por outro, que o “mínimo de garantia” desse direito (ou seja, o de obter habitação própria ou de obter habitação por arrendamento “em condições compatíveis com os rendimentos das famílias”) é algo que se impõe como obrigação, não aos particulares, mas sim ao Estado (...).”

⁸⁸ Acórdão TC 421/2009. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090421.html>. Acesso em 05/07/2024.

⁸⁹ Nosso entendimento é que é de extrema relevância, neste trabalho, demonstrar o entendimento do TC diante da temática de função social e propriedade para levar-se em consideração a validade do contexto do instituto jurídico da habitação condigna nestes mesmos moldes da compreensão da função social. Para além disso, em tópicos a seguir serão definidas duras críticas ao desprestígio da “função social” na praticidade jurídica.

execução previstos no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), com ênfase na venda forçada⁹⁰.

A questão central abordada pelo TC foi a constitucionalidade da venda forçada ou da expropriação de um edifício ou fração, quando um determinado proprietário não cumpre com a obrigação de realizar obras de reabilitação ou alega incapacidade ou falta de vontade para fazê-lo.

O TC concluiu que a venda forçada não violava a Constituição, pois o artigo 65º, nº 4 não estabelecerá um *numerus clausus* de instrumentos legais para a concretização da utilidade pública urbanística⁹¹. O termo "designadamente" presente no artigo sugere que a expropriação é apenas um dos possíveis instrumentos, e não o único permitido. Para o entendimento do TC, o artigo deve ser interpretado no contexto das políticas de habitação e urbanismo, ligadas às tarefas fundamentais do Estado, como o planeamento territorial, defesa ambiental, qualidade de vida e preservação do património urbano, conforme delineado no artigo 9º da CRP.

Ainda mais interessante, puderam colocar que o artigo 62º, nº 2 da CRP, que protege o direito de propriedade privada, exigiria que este direito fosse compatibilizado com outras exigências constitucionais.

Basicamente, um enorme avanço progressista sobre o direito social frente ao enorme pensamento liberal que a propriedade seria intocável, nem tampouco que seria um direito absoluto⁹². O TC ressaltou que as obrigações de realizar obras de reabilitação impostas aos proprietários são um reflexo dessa necessária compatibilização entre o direito de propriedade e outros valores constitucionais, nesse caso, o âmbito social.

⁹⁰ Temos o posicionamento de trazer este acórdão para discutirmos sobre ao viés jurídico que será dado nas medidas públicas, como exemplo a ser trazido neste trabalho, nos próximos tópicos, o arrendamento forçado.

⁹¹ Segundo o posicionamento do TC neste acórdão: "Desde logo, não parece que a disposição contida no n.º 4 do artigo 65.º da Constituição vise instituir um *numerus clausus*, ou um princípio de tipicidade, quanto à adopção das medidas necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística, só admitindo por isso, e quanto a essas medidas, o recurso pelo legislador ordinário ao instituto da expropriação."

⁹² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, 2010. Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora. p. 1254.

Embora a venda forçada represente uma limitação ao direito de propriedade, o TC entendeu que esta medida está em conformidade com as normas constitucionais, garantindo que os proprietários cumpram a função social da propriedade. A decisão sublinha que, para o desenvolvimento urbano, tanto os particulares quanto o Estado e suas entidades têm papéis fundamentais na concretização da reabilitação urbana e das políticas habitacionais.

Dessa forma, o TC defendeu e decidiu que a venda forçada é uma ferramenta constitucionalmente válida para assegurar o cumprimento das responsabilidades dos proprietários em relação à reabilitação urbana, promovendo o equilíbrio entre o direito de propriedade e o interesse público.

Esses acórdãos do Tribunal Constitucional, por mais que possam parecer contraditórios ao mostrar um posicionamento mais de um cunho liberal e, por vezes, mais de um aspecto social, ilustram a complexidade e a importância do direito à habitação em Portugal, destacando a necessidade de uma abordagem equilibrada que considere tanto a proteção dos direitos fundamentais como as realidades económicas e sociais do país.

É também de extrema relevância compreender que existe um papel muito importante pelo Estado em promover as medidas de uma forma que não necessariamente importe no prejuízo dos particulares. Algo pelo qual, mostre que existe um projecto mais amplo que efetivamente lançar sobre os indivíduos aquelas tarefas que seriam inerentes ao Estado.

3. O DIREITO À HABITAÇÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

No Brasil, apesar dos avanços constitucionais sobre o tema, o déficit habitacional ainda é um problema grave, especialmente nas grandes cidades, onde milhões de pessoas vivem em condições precárias, em favelas e áreas de ocupação irregular⁹³. Além disso, a falta de políticas públicas eficazes e inclusivas tem sido uma limitação importante na promoção do direito à moradia, deixando muitos brasileiros à margem do acesso a moradias dignas. A concentração de terras e a especulação imobiliária também são desafios significativos que dificultam a efetivação do direito à habitação no país.

É imprescindível avaliar o contexto constitucional que envolve a temática deste direito comparado, a observar o posicionamento doutrinário, jurisdicional e das medidas públicas que estão a serem implementadas para mitigar esta crise que também envolve o Brasil.

3.1. O DIREITO À HABITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

No Brasil, o direito à moradia também é reconhecido como um direito fundamental através da sua Constituição.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), no artigo 6º estabelece que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados" ⁹⁴.

⁹³ Segundo a reportagem de Fátima Fernandes e Cláudia Rolli no jornal Folha de São Paulo em 2008, "O Brasil vai precisar de 27,7 milhões de novas moradias até 2020 para dar conta de atender o crescimento das famílias, zerar o atual déficit habitacional e acabar com cortiços e favelas (...)". FERNANDES, Fátima; ROLLI, Cláudia. País precisa de 27,7 mi de moradias até 2020. Folha de São Paulo. 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2502200802.htm>. Acesso em 15/12/2023

⁹⁴ Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15/12/2023.

A inclusão do direito à moradia na CRFB⁹⁵ como um direito social representa um avanço significativo, porém sua efetivação ainda está aquém do desejado. Tanto a pressão de organismos internacionais quanto a mobilização social têm destacado a necessidade premente de intervenções governamentais que busquem superar imediatamente um dos problemas sociais mais graves do Brasil.

O direito à habitação, neste ponto, assemelha-se ao português como um direito fundamental de segunda dimensão, incluído diretamente no rol dos direitos “sociais”.

Porém, a organização dos dispositivos da carta magna brasileira separou o direito à moradia dentro de outros artigos ao invés de conceder um capítulo só para esta temática, como em comparação aos moldes de Portugal.

Para exemplificar, o artigo 21. da CRFB trata especificamente da disposição de competências do Estado brasileiro, no âmbito do maior ente federativo: a União. No inciso XX do mencionado artigo, trata do direito habitacional, como: “Art. 21. Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

Enquanto, de outro lado, não apenas assumiu para si a responsabilidade sobre esta temática considerada sensível, como direcionou como uma competência comum para todos os entes da federação, como pode ser visto no artigo abaixo, com o grifo realizado pelo mestrando:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
IX - **promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico;

A norma constitucional brasileira trouxe neste dispositivo algo bem semelhante ao já visto na norma portuguesa ao colocar como uma incumbência do Estado a tratar sobre esse assunto. Mas no caso específico, lateralmente dividiu a

⁹⁵ Utilizamos a palavra “inclusão” pelo facto do direito à moradia ter sido adicionado no rol dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000.

competência na mesma dimensão entre as estruturas governamentais de cada fatia do território ⁹⁶.

Sob a égide deste artigo 23. da CRFB, é possível verificar a intenção do constituinte em manter a política pública de moradia, quer seja na construção ou melhoria, para todos os entes da federação, não limitando-se ao macro espectro da União, como também às organizações locais em menor dimensão como os municípios.

A ideia é supostamente descentralizar o critério da habitação como algo que deveria ser provido apenas pelo Poder Público Federal, por isso, entregando uma maior importância, pelo ponto de vista constitucional, ao direito à habitação aos estados e municípios.

Ao reconhecer o direito à habitação como um direito humano fundamental, o Estado brasileiro demonstrou a necessidade de considerar a função social da habitação na CRFB. Tal como pode ser visto no breve texto do inciso XXIII do Artigo 5.º da referida carta magna⁹⁷: "a propriedade atenderá a sua função social".

A dita função social que foi estabelecida pela constituição brasileira é considerado um macro princípio constitucional, do qual concerne uma espécie de norma jurídica hierarquicamente superior em relação às outras que possam estar presentes no ordenamento jurídico por tratar da dignidade da pessoa humana em detrimento da propriedade ou qualquer outro direito ⁹⁸. Basicamente, foi dado um maior peso na balança dos institutos jurídicos e nesta ponderação, o cumprimento da função social tornou-se um marco importante.

⁹⁶ Insta definir, que pela dimensão territorial e fatores políticos, o Brasil sofreu organizações diversas do seu espaço e limites para melhor gestão pública, como dito pela Doutora Vera Lúcia Ribeiro: "País de povoamento recente e dimensões continentais, o Brasil testemunhou como primeira forma de surgimento dos municípios a fixação de comunidades em centros de intermediação comercial (...)" .RIBEIRO, Vera Lúcia. S. 1998. Criação de novos municípios. Conjuntura Urbana, Brasília: Secretaria de Política Urbana. p. 27.

⁹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15/12/2023.

⁹⁸ MATTOS, Liana Portilho. A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro. Temas & Idéias Editora, 2003. pp. 47 e 48.

Sob olhos atentos, e a liberdade deste mestrando, o verbo utilizado foi “atenderá”, algo que mostra a manifestação do constituinte em obrigar a cumprir, sem capacidades facultativas. Inexiste então a capacidade de determinado indivíduo dispor da propriedade sem atender a função social, por isso, o direito à moradia digna pode ser simplesmente visto como uma das consequências da boa destinação da propriedade.

É relevante destacar que a CRFB, no intuito de reformas fundiárias e habitacionais, promoveu significativas mudanças na regulamentação da propriedade privada como parte das alterações abrangentes de natureza econômica e social, caracterizada por uma abordagem voltada para uma ótica intervencionista e solidarista⁹⁹.

A Constituição brasileira, neste ponto, diferenciou-se da sua homóloga portuguesa em não apenas tratar sobre o direito à habitação, como demonstrar no seu texto que a propriedade deve ser relativizada. Numa lógica de afastar um entendimento individualista sobre aqueles que possuem o privilégio de ter a sua moradia ou mais propriedades que possam servir de habitação ou meios dignos de amparo social, a evitar abandonos ou utilizações indevidas.

Nasce com a CRFB um entendimento de que o proprietário detém um direito inerente ao seu objeto, possibilitando utilizar de diversos modos e até alienar seu direito, contudo não pode ser visto de forma irrestrita. Isso porque, o detentor da riqueza de ter a própria moradia e até outras, é vislumbrado como uma espécie de gestor de um património o qual obriga-se a ser socialmente útil¹⁰⁰.

A CRFB define através disso uma diretriz para as suas políticas públicas, especialmente diante da realidade vivenciada pelo Brasil, onde milhões de pessoas vivem em condições indignas de habitação e acesso a recursos básicos, particularmente os indivíduos com vulnerabilidade socioeconômica¹⁰¹. Para esses

⁹⁹ TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. IN: TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.293.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, pp. 507 a 509.

¹⁰¹ MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo

desafortunados, com a devida crítica, resta invadir a propriedade não destinada à função social e fazer daquilo um abrigo ou até cuidar como se dono fosse; enquanto que para os proprietários, resta a atenção em não lançar ao abandono ou desvirtuar o papel que a propriedade precisa atender. Porque acumular o ouro não pode ser confundido com acumular espaços urbanos e rurais que serviriam de habitação¹⁰².

Não bastando o conteúdo mandatório do artigo mencionado, a Constituição Brasileira fez grande destaque ao princípio da função social da propriedade e, de forma tautológica e a esclarecer um pouco mais, definiu o seu conteúdo no artigo 182, parágrafo 2.^o ¹⁰³. Neste artigo é estabelecido que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Essa disposição constitucional, em específico, revela o ânimo de melhor organização urbana para o viés geral, inclusive o de habitação, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro, neste caso, os municípios, em promover políticas públicas adequadas.

Por mais que a expressão propriedade esteja mais presente que habitação, moradia e outras semelhantes, o entendimento é que o direito à habitação encontra-se próximo ou inserido nas expressões que sejam alusivas à propriedade. Isso ocorre porque a propriedade não é, para o ordenamento brasileiro, um instituto

(org). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2005. p.35

¹⁰² Comungamos com o pensamento do ilustre jurista Hely Lopes Meireles em que “Evoluímos, assim, da propriedade-direito para a propriedade-função”. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

¹⁰³ Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15/12/2023.

jurídico único e indissociável, mas sim uma variedade de institutos distintos, que estão fortemente relacionados com diferentes tipos de bens, posses, utilidades e seus respectivos proprietários ou utilizadores¹⁰⁴.

Assim, dependendo do contexto considerado, a propriedade pode ser classificada de diversos modos, como: pública, privada ou social; urbana ou rural; de bens ou de consumo; de uso pessoal ou de capital, entre outras categorias.¹⁰⁵ Por isso, o direito à habitação estaria alinhado à propriedade urbana e à propriedade de uso pessoal, em quaisquer dos casos, destinados à moradia.

3.2. A EVOLUÇÃO DA NORMA EM REVISÕES CONSTITUCIONAIS NO BRASIL

A CRFB de 1988 já passou por diversas revisões e emendas ao longo dos anos para se adaptar às necessidades e mudanças da sociedade brasileira. Ao todo, o número de emendas à Carta Magna passou de cem e permanecem em constante aumento.

Por causa disso, a CRFB é considerada pela expressão de colcha de retalhos, numa clara alusão a pequenos tecidos que são emaranhados num corpo principal até formar o conteúdo completo do seu texto¹⁰⁶. O objetivo é a adequação da sociedade com as normas que vão sendo priorizadas e têm como objetivo aprimorar a legislação, atualizar normas e garantir a eficácia dos direitos fundamentais.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 64.

¹⁰⁵ *Idem.* p. 65.

¹⁰⁶ DUQUE, Marcelo Schenk. 2022. 125 emendas constitucionais: ainda possuímos uma Constituição rígida? Coluna de opinião do tablóide Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/dinamica-constitucional/370242/125-emendas-constitucionais-ainda-possuimos-uma-constituicao-rigida>. Acesso em 05/07/2024.

Por limitação teórica deste trabalho e não ser o enfoque discorrer todas essas modificações, limitar-se-á pelo tratamento apenas daquelas principais que façam alusão ao conteúdo habitacional ou diretamente relacionado.

Inicialmente, é importante verificar as mudanças do texto constitucional do artigo 6.º da CRFB, o qual trata dos direitos sociais.

O mencionado artigo da Carta Magna brasileira sofreu várias alterações ao longo do tempo, refletindo, pois, uma evolução das preocupações sociais e a ampliação do conceito de direitos sociais no país. A redação original do Artigo 6º definia como direitos sociais “direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”¹⁰⁷

Esta versão inicial, promulgada em 1988, estabelecia uma base fundamental para a proteção social dos cidadãos, sem incluir ainda alguns dos direitos que viriam a ser reconhecidos posteriormente. Noutras palavras, pautava-se ainda numa versão embrionária a qual omitia diversos outros direitos sociais.

Em 2000, com a Emenda Constitucional nº 26¹⁰⁸, foi adicionada à lista de direitos sociais a moradia.

A referida inclusão representou um reconhecimento explícito da importância do direito a um lugar digno para viver, considerando a moradia como uma necessidade básica essencial para a dignidade humana e para a realização de outros direitos sociais.

Após sucessivas emendas ao mesmo Artigo 6.º da CRFB, o direito à moradia foi mantido no rol dos direitos sociais, apenas fazendo a inclusão de outros

¹⁰⁷ Texto original da CRFB de 1988, disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05/07/2024.

¹⁰⁸ Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1. Acesso em 05/07/2024

direitos como o da alimentação e do acesso à transportes. Conforme pode ser verificado em seu texto mais atual¹⁰⁹.

Assim, a evolução do Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira demonstra uma trajetória de ampliação dos direitos sociais, como uma espécie de direito dinâmico, refletindo as demandas e necessidades da sociedade ao longo do tempo. Cada uma das emendas constitucionais acrescentou novos direitos que complementam e aprofundam a proteção social estabelecida originalmente.

Apesar de já mencionado que houveram centenas de emendas à CRFB, ainda assim, alguns pontos não foram modificados quanto à temática habitacional, mantendo-se integralmente o mesmo teor da redação original do emblemático dia 5 de outubro de 1988, tal como: a promoção aos programas de construção e melhorias habitacionais¹¹⁰; o direito de usucapião de imóveis urbanos de até duzentos e cinquenta metros quadrados ¹¹¹; e a usucapião rural que torne a terra produtiva¹¹².

Da mesma forma, desde o texto original da CRFB, a propriedade possui o seu significado associado ao cumprimento da função social ¹¹³. Demonstrando um claro conceito do legislador constituinte sobre o enorme significado que possui a propriedade desde que seja bem utilizada. Isso pode ser verificado tanto pela destinação adequada dada ao imóvel urbano¹¹⁴, como o rural¹¹⁵, através de mecanismos considerados imposto progressivo para desestimular a conduta não condizente ao preceito constitucional.

¹⁰⁹ Conforme as Emendas Constitucionais nºs. 64 de 2010 e 90 de 2015. Disponíveis respectivamente em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1 e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acessos em 05/07/2024.

¹¹⁰ Artigo 23, inciso IX da CRFB.

¹¹¹ Artigo 183 da CRFB.

¹¹² Artigo 191 da CRFB.

¹¹³ Artigo 5.º, inciso XXIII da CRFB.

¹¹⁴ § 1.º do Artigo 156 da CRFB

¹¹⁵ § 4º do Artigo 153 da CRFB

Neste sentido, o parágrafo 2.º do Artigo 182.º da CRFB diz: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

E adentrando-se nesse viés de habitação e propriedade, o artigo 243 da CRFB tratou sobre a possibilidade do confisco de propriedades urbanas ou rurais, ao dizer em seu texto original:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 81, de 2014¹¹⁶, alterou substancialmente o referido artigo de forma a conter no seu texto que seriam as propriedades urbanas e rurais seriam destinadas para fins habitacionais ou de reforma agrária, desde que a referida propriedade estivesse a ser utilizada para fins ilícitos de produção de drogas ou do uso de trabalho escravo. O intuito foi o de sanear algo que era ruim, prejudicial para a sociedade e torná-lo de algum modo útil, bom ¹¹⁷.

Nesse aspecto, o somatório de dispositivos presentes na CRFB mostram uma espécie de confluência para um entendimento no ponto de vista habitacional que entregue dignidade e esteja profundamente vinculada à um direito social mínimo. Mesmo ao colocar tal direito à habitação em paralelo com o instituto da propriedade, mostram-se complementares e intensamente dependentes. Tudo isso ao ponto de definir que o enfoque, ou direção, deve ser o de cumprir a função social, para que sejam respeitados os ditames constitucionais.

¹¹⁶ Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1. Acesso em 05/07/2024

¹¹⁷ DE BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. 2016. A nova redação do artigo 243 da Constituição da República e seus reflexos no combate ao trabalho escravo. In: Discussões contemporâneas sobre trabalho escravo: teoria e pesquisa. pp. 62 e 63.

3.3. A INTERPRETAÇÃO AO DIREITO À HABITAÇÃO CONFORME A ATUAL DOUTRINA BRASILEIRA

O direito à habitação conforme a atual doutrina brasileira, permeia semelhança com aquilo que foi verificado no direito português de acordo com um tema de grande relevância e complexidade. Como deve ser suposto reflete nuances específicas apenas pelos desafios sociais, econômicos e jurídicos enfrentados pelo país.

Como já demonstrado, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, reconhece a habitação como um direito social, o que implica um compromisso do Estado em garantir o acesso à moradia digna para todos os cidadãos. Neste sentido, a doutrina jurídica brasileira tem evoluído significativamente para abordar as diversas dimensões deste direito, oferecendo um quadro teórico para a sua efetivação e entendimento.

Para compreender o direito à habitação condigna e efetivação dos direitos sociais, serão avaliados os grandes nomes da doutrina jurídica brasileira, tais como José Afonso da Silva, Alexandre de Moraes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Flávio Tartuce, Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, Eros Roberto Grau e Ingo Wolfgang Sarlet.

Segundo a doutrina, o direito à habitação e o seu déficit experimentado é algo eminentemente originário da própria concepção urbana e do ordenamento deste espaço, algo pelo qual, seria quase imperceptível da sua ocorrência no meio rural, conforme preleciona José Afonso da Silva¹¹⁸ ao introduzir esse assunto:

O problema habitacional tornou-se agudo com a urbanização da Humanidade. Enquanto predominava a vida rural o problema não se punha, porque cada qual cuidava de organizar sua própria moradia segundo suas condições econômicas, utilizando para isso terrenos públicos ou particulares, ainda que a população pobre morasse sempre em condições precárias. Não se tinha consciência de um direito especial, inerente à pessoa humana, que é o direito à moradia.

¹¹⁸ DA SILVA, José Afonso. 2008. *Direito urbanístico brasileiro*. In. Revista dos Tribunais. 5. Ed. p. 375.

Para a crítica deste mesmo doutrinador, a CRP, em comparação à CRFB, trouxe uma forma de melhor definição para esse direito, ao realizar uma explicação em artigo próprio e possuir um texto mais preciso¹¹⁹.

A habitação é algo que é sobrelevado para um patamar de local a fornecer a perpetuação da dignidade da pessoa humana, razão suficiente para o texto constitucional através do seu artigo 6º, prever o dispositivo da “moradia” como rol dos direitos sociais. Ademais, a moradia está vinculada para o direito à vida com dignidade, numa espécie de conceito de patrimônio mínimo da pessoa, ou seja, na busca pela propriedade de habitação em nome próprio ou da família a gerar bem-estar, saúde e meios suficientes para viver minimamente.¹²⁰

O direito à habitação condigna é uma grande área que circundam diversos outros direitos, sendo um papel fundamental a ser planeado pela União. O pensamento surge da ideia sobre ser de competência da União sobre o ordenamento do território¹²¹

É de especial relevância destacar que para a doutrina brasileira, de uma forma geral, trata-se que todos os direitos fundamentais, inclusive os ditos sociais possuem uma aplicação imediata¹²². Isso ocorre por ser um direito de defesa das pessoas, um ponto que seriam auto-executáveis¹²³.

No entanto, há de considerar leves reservas sobre esse caráter imediato dos direitos fundamentais, os quais, por via de regra tais direitos são diretamente aplicáveis, e de outro caminho, há ressalvas de quando a norma delimita a sua

¹¹⁹ DA SILVA, José Afonso. 2008. Direito urbanístico brasileiro. In. Revista dos Tribunais. 5. Ed. p. 376.

¹²⁰ TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Direito Das Coisas. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2017. p. 115

¹²¹ Segundo José Afonso da Silva: “(...) Nesse campo, de apontar a competência da União para (a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território; (b) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;” Cfr. DA SILVA, José Afonso. 2007. Comentário contextual à Constituição. Editora Malheiros. p.243.

¹²² SARMENTO, Daniel. 2004. Direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris. pp. 333-342.

¹²³ SARLET, Ingo Wolfgang. 2008. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa. In. Revista OABRJ. Ed. 024.1. p 175.

eficácia a depender de complementação legislativa ou; quando a norma não tem os elementos necessários para “operacionalizar a sua aplicação”¹²⁴.

Contudo há de se diferenciar que a aplicabilidade imediata para todas as normas de direitos fundamentais que estejam na constituição não confundem-se com a efetividade que existem para essas normas¹²⁵. Porque existem elementos que devem ser verificados para a concretização de um direito e não são suficientes por si só, de forma isolada de garantir que sejam efetivos sem bases concisas na lei ou pelo entendimento da jurisprudência aos casos que possam surgir.

O professor Sarlet¹²⁶ enfatiza sobre esse ponto de aplicabilidade que: “(...) ponto de vista segundo o qual até mesmo normas de cunho nitidamente programático podem ensejar, em virtude de sua imediata aplicabilidade, o gozo de direito subjetivo individual, independentemente de concretização legislativa.”

Para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹²⁷, não seriam todas as normas de direito fundamental com aplicação imediata, pelo facto de só possui um carácter auto-executável quando fossem completas. Em outras palavras, a norma não poderia possuir espaços vagos, deveria ser completa, com um texto completamente claro e determinado sobre o objeto que incide.

Toda essa discussão sobre a aplicação da norma refere-se também da dimensão positiva e negativa que recai sobre o direito à habitação, o qual segundo o posicionamento de Sarlet¹²⁸:

Justamente nessa perspectiva assume relevo a discussão da proteção da moradia (mesmo que não vinculada a um título de propriedade) contra despejos e desapossamentos arbitrários, igualmente objeto de acirrado debate doutrinário e jurisprudencial, além dos inúmeros projetos legislativos versando sobre o tema. Aqui se verifica que está em causa uma confluência da dimensão positiva e da dimensão negativa do direito

¹²⁴ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. 1989. Comentários à Constituição do Brasil. V. 2. São Paulo: Saraiva. pp. 393 e 394.

¹²⁵ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 57.

¹²⁶ SARLET, Ingo. 2018. A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 273.

¹²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 2004. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Saraiva. p. 102.

¹²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. 2008. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa. In. Revista OABRJ. Ed. 24.1. p 173.

à moradia, visto que é em primeira linha o Estado o principal responsável (no âmbito dos seus deveres de tutela) de editar um conjunto de atos normativos e outras medidas eficientes que possam resultar em efetiva proteção da moradia, contra ingerências tanto por parte do próprio Estado quanto por parte de particulares. Assim, para ilustrar algumas questões polêmicas e relevantes nessa seara, seguem alguns exemplos que, embora não possam ser individualmente discutidos de modo pormenorizado, somam-se às considerações precedentes.

Como é possível compreender, mesmo sem um título de propriedade sobre o imóvel considerado de habitação, há de ser protegido tal direito contra despejos e esbulhos arbitrários. Um ponto pelo qual, faz com que essa proteção envolva tanto a dimensão positiva quanto a negativa do direito à moradia, cabendo ao Estado a principal responsabilidade de editar normas e medidas eficientes para proteger a moradia contra ingerências do próprio Estado e de particulares.

Através desse caminho, existe um paralelo que é muito bem traçado pela doutrina brasileira ao abordar sobre o direito habitacional: a noção que a propriedade não estaria acima de outros direitos e que frente à habitação condigna, não pode ser encarada como um direito absoluto, para evitar o próprio abuso do direito ¹²⁹.

O entendimento dos doutrinadores vai muito de encontro com a separação entre esses dois direitos que não deveriam ser antagônicos, mas sim complementares: propriedade e habitação. Aspecto pelo qual, compreende-se de forma uníssona sobre o cumprimento da função social como um viés de garantir também que a propriedade seja destinada para um propósito específico.

Pelo que se percebe que a propriedade, em especial a propriedade urbana, trata-se da confluência das mais variadas ações que vão desde o proprietário, da comunidade em geral e do Estado, todos envolvidos no cumprimento da respetiva função social¹³⁰. Nessa destinação dada à propriedade, principalmente no contexto urbano, a habitação seria uma das mais importantes, tendo em vista que o solo urbano é repleto de pessoas que requerem seus espaços dignos para viver.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. Curso De Direito Constitucional Positivo. 37ª edição, revisada e atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28/11/2013. São Paulo-SP. PC Editora Ltda, 2014. p. 274

¹³⁰ GRAU, Eros Roberto. 1983. Direito urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p.71.

O professor Felipe Pires Pereira¹³¹, reduz a propriedade até um direito que nem mesmo deveria receber o seu status de direito fundamental em caso não entregue ao mínimo do cumprimento da função social, resultando na sua recondução ao patamar de um mero direito patrimonial protegido pelo ordenamento jurídico, mas sem o status de direito fundamental, sendo superada em casos concretos de conflito de normas. Cabe inclusive demonstra o brilhante pensamento trazido pelo referido doutrinador:

(...) Na segunda espécie, encontramos apenas o direito de propriedade desfuncionalizado, de caráter exclusivamente patrimonial, cuja desfuncionalização por ser atribuída a duas hipóteses genéricas: (a) excesso da função individual em virtude de especulação ou acumulação sem destinação ao uso adequado; (b) utilização dos bens de produção em desacordo com os ditames da justiça social e da finalidade de assegurar a todos uma existência digna. Por esse contorno constitucional, a propriedade desfuncionalizada é reconduzida ao patamar de direito patrimonial protegido pelo ordenamento jurídico, a bem da verdade, mas que não merece o status de direito fundamental, restando superada em casos concretos onde houver conflito de normas.¹³²

Isso acontece pelo acontecimento natural de solidarização do direito. Um advento originário do transcurso dos direitos mais liberais aos sociais, compreendendo que a existência de um direito não anula o outro, mas coopera com a sua definição mais justa.

O direito à habitação está intrinsecamente ligada ao direito de propriedade, e este último, antes absoluto e subjetivo, foi transformado pela solidarização do direito. Passando a incluir deveres que impõem a conformidade com os anseios coletivos e o fim social determinado pela Constituição¹³³.

O elemento de ligação crucial sobre o direito à habitação é que, ao mesmo nível que é uma dimensão positiva de prestação que deve ser fornecida através do Estado, é também uma espécie de ponto estruturante ao direito de propriedade por ser alçada como uma das funções sociais que podem recair sobre tal direito. Por isso, que não seria um exagero dizer que aquilo que legitima alguém com a propriedade ou a posse de algo não seria um título, um documento. Seria em tal

¹³¹ PEREIRA, Felipe Pires. 2016 .A Pretensão Reivindicatória Na Perspectiva Da Função Social Da Propriedade. Revista Brasileira de Direito Civil. Volume 7 – Jan / Mar 2016. p.31

¹³² Idem. pp. 31 e 32.

¹³³ Idem. p. 4.

caso, demonstrar que além de tais características, cumpre com a devida função social que tal bem deveria receber.

José Afonso da Silva¹³⁴ vai de encontro a esse raciocínio, ao explicar que existiria um regime de atribuição de direitos na finalidade do seu exercício, como se fosse uma espécie de justificativa para possuir a legitimidade. No pensamento deste mesmo doutrinador, o mais importante é conseguir realizar uma harmonia entre interesses individuais com os interesses da coletividade, regulando-se desta forma todo o conteúdo do direito.

A nível de exemplo, é como possuir um título de propriedade de um imóvel urbano em total abandono, devoluto, cujo papel social mostra-se ineficiente, principalmente no aspecto habitacional quando entende-se da necessidade da coletividade do acesso a um bem que não pode ser produzido em larga escala.

Aliás, uma casa não habitada ou clandestinamente arrendada, não é a finalidade que se espera para o título que o proprietário possui. Afinal, não cabe o colecionismo de propriedade urbana destinada para habitação em prejuízo de toda sociedade que busca por melhores condições para moradia.

É por isso que o Professor e atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes¹³⁵, enfatiza ser a finalidade dos direitos sociais a busca pela melhoria daqueles que estão numa relação de desfavorecimento económico, em cuja vulnerabilidade deve ser mitigada através da concretização da igualdade social. Conforme o texto a seguir:

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatórias em um Estado Social de Direitos, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art.1º, IV, da Constituição Federal¹³⁶

¹³⁴ DA SILVA, José Afonso. 1980. Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana. In. Revista de Direito Administrativo.v.142. p. 7.

¹³⁵ MORAES, Alexandre de. 2018. Direito constitucional. 34 ed. São Paulo: Atlas. pp. 301.

¹³⁶ MORAES, Alexandre de. 2018. Direito constitucional. 34 ed. São Paulo: Atlas. pp. 302 e 303.

No entanto, esta abordagem sobre o direito habitacional não é uníssono na doutrina de ter a sua afetação dos particulares sobre outros direitos, cabendo o entendimento que no crivo habitacional, aquilo que se é esperado é que a obrigação venha surgir pelo Estado para cumprir esses interesses da coletividade¹³⁷.

Por mais que existam pensamentos mais estadistas para o direito à habitação que venha retirar a responsabilidade sobre quem detenha a propriedade, as normas constitucionais brasileiras reconhecem que o direito à vida é o grande princípio, ao lado da dignidade da pessoa humana. Pontos esses que orientam todas as atuações nas mais diversas tutelas que vão do meio ambiente ecologicamente sustentável ao direito de propriedade ou a iniciativa privada. Noutras palavras, todos conectam-se por preconizar um ideal comum: a vida digna.

Aliás, conforme trouxe o professor José Afonso da Silva¹³⁸ sobre esse assunto:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através da tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

Em conclusão, o direito à habitação na doutrina jurídica brasileira reflete um compromisso sólido do Estado em garantir uma moradia digna para todos os cidadãos, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esse direito se entrelaça com a função social da propriedade e envolve tanto dimensões

¹³⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que "(...) Não há direito sem obrigação. Nos direitos sociais, a obrigação cabe - naturalmente - ao Estado, como instrumento de realização dos interesses gerais, mas no caso do direito à moradia esse encargo lhe é negado". Cfr. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 1996. Os direitos fundamentais: problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição Brasileira de 1988. Revista de Direito Administrativo, 1996, 203. p. 2.

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. 1990. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 710.

positivas, quanto negativas, exigindo ações concretas do Estado e inclusive dos particulares.

Portanto, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, incluindo o direito à habitação, é amplamente defendida, embora existam nuances quanto à sua efetividade prática. Mesmo que tais normas sejam programáticas, elas podem e geram direitos subjetivos individuais sem a necessidade de complementação legislativa.

Tudo isso ocorre pelo facto do direito à habitação ser um dos garantidores da dignidade humana, a servir como um pilar essencial na construção de uma sociedade justa e igualitária.

3.4. A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) revela-se essencial para compreender a efetividade do direito à moradia no Brasil. Sabendo-se que a Suprema Corte brasileira é a guardiã da Constituição^{139 140} e o Tribunal competente para discorrer sobre as mais diversas questões que envolvam os direitos fundamentais¹⁴¹, faz-se necessário explorar as fundamentações jurídicas que embasaram os julgados sobre esse tema.

O intuito de avaliar a jurisprudência circundante ao direito habitacional é o de mapear os acórdãos que fazem referência ao artigo 6º da Constituição Federal, onde está consagrado o direito à moradia, para alcançar a compreensão dos julgadores sobre a matéria que é tão sensível.

¹³⁹ O artigo 102. da CRFB diz: “Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)”. Cfr. BRASIL. CRFB. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07/07/2024.

¹⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto e REGO, Frederico Montedonio. 2017. Como salvar o sistema de repercussão geral: transparência, eficiência e realismo na escolha do que o supremo tribunal federal vai julgar. In Revista brasileira de políticas públicas, 7.3. p. 697.

¹⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. 2012. Supremo Tribunal Federal, direitos fundamentais e casos difíceis. In. Revista Brasileira de Direito Constitucional. 19.1. p. 125.

Os acórdãos destacados nessa busca foram delimitados em razão de um grande aporte de resultados naqueles que conseguiram gerar repercussão geral¹⁴² ou cujo conteúdo sobrelevou para além de uma relação inter partes para efeitos mais próximos de uma uniformização do entendimento. Ao analisar os acórdãos selecionados, busca-se compreender como o STF tem interpretado e aplicado o direito à moradia, identificando as principais fundamentações jurídicas adotadas pela Corte.

Inicialmente, pautando-se pela decisão mais recente sobre esta área, o Recurso Extraordinário 1307334/SP¹⁴³, julgado em 9 de março de 2022 pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, abordou a questão da penhorabilidade do bem de família do fiador em contratos de locação comercial.

Este caso gerou um debate jurídico sobre a compatibilidade deste instrumento de penhora com o direito à moradia, no entanto, a decisão do STF reafirmou a constitucionalidade da penhora do bem de família do fiador, baseando-se no artigo 3º, inciso VII, da Lei 8.009/1990, que não distingue entre locação residencial e comercial para fins de exceção à impenhorabilidade do bem de família.

Sob a ótica da decisão do STF, o fiador, ao assinar um contrato de fiança, exerce plenamente seu direito de propriedade e de livre iniciativa, estando ciente das obrigações que assume, incluindo a possibilidade de penhora de seu bem de família, neste caso aquela referente ao seu direito à habitação. Assim, não há violação ao princípio da boa-fé nem ao direito à moradia de forma absoluta.

A decisão também considerou a segurança econômica ao tratar da importância da fiança como uma garantia usual e menos burocrática no mercado de locação. Nesse ponto, os contratos comerciais poderiam desestabilizar quanto a essa vedação de penhorabilidade do bem do fiador, aumentando a burocracia e

¹⁴² FUX, Luiz. 2008. Repercussão Geral e o Recurso extraordinário - Lei 11.418/2006 com entrada em vigor em 21.2.2007. In: Novas perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo. São Paulo: Renovar, p. 1082.

¹⁴³ Decisão sobre o Recurso Extraordinário 1307334/SP, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464894/false> Acesso em 08/07/2024.

os custos para locatários e locadores, o que poderia ter um efeito negativo no mercado imobiliário.

O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese de repercussão geral¹⁴⁴: “É constitucional a penhora de bem de família pertencente a fiador de contrato de locação, seja residencial, seja comercial”.

Mas se o STF demonstrou uma mitigação do direito fundamental à habitação frente ao benefício de um direito considerado de liberdade econômica; o mesmo não pode ser visto para reduzir o direito social à moradia na temática de concretização do direito público.

O Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 913304¹⁴⁵, julgado em 11 de outubro de 2019 pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) e relatado pelo Ministro Edson Fachin, tratou da ocupação irregular de imóvel público no Distrito Federal. O caso envolveu a discussão do direito fundamental à moradia e a responsabilidade do poder público na implementação de políticas urbanas.

No cerne da decisão, está a ocupação irregular de terrenos públicos, uma questão que coloca em confronto o direito à moradia e a regularização fundiária com o poder de polícia do Estado na ordenação territorial. A relatoria de Fachin enfatizou a não configuração da violação ao princípio da separação dos poderes, mesmo quando o Judiciário determina a implementação de políticas públicas que visem à proteção de direitos fundamentais. Conforme, trecho abaixo:

Como se pode observar, o TJDFT debruçou-se sobre a questão de intervenção do Judiciário para suprir falhas da política habitacional capitaneada pelos governos locais. Desta feita, considerou inviável que a agravada fosse realocada face à ordem de demolição da cada em que habita, por considerar que, em vista da existência de programas

¹⁴⁴ Tema de repercussão geral n.º 1127 sobre “Penhorabilidade de bem de família de fiador em contrato de locação comercial”. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464894/false> Acesso em 08/07/2024.

¹⁴⁵ Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 913304 AgR / DF, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413324/false> Acesso em 08/07/2024

habitacionais específicos para alcançar esse fim, não poderia imiscuir-se em seu funcionamento.

Conforme consignado na decisão que se impugna, o acórdão recorrido diverge da jurisprudência desta Corte, segundo a qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, a exemplo da moradia, sem que configure-se violação ao princípio da separação de poderes, porquanto não verifica-se ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro.¹⁴⁶

Este entendimento baseia-se na jurisprudência consolidada do STF, que reconhece a possibilidade de intervenção judicial para garantir a efetivação de direitos constitucionais. Algo que pode ser entendido como ativismo judicial¹⁴⁷.

A decisão concluiu pela negativa de provimento ao agravo regimental, sustentando que a inércia do poder público em implementar políticas adequadas de habitação urbana em situações de ocupação irregular não se confirma através dos preceitos constitucionais. A decisão foi unânime, refletindo um consenso na Segunda Turma sobre a necessidade de balancear os direitos fundamentais com as responsabilidades do Estado na gestão territorial.

E ainda neste mesmo limiar do direito habitacional, mostra-se imprescindível de analisar a decisão do Recurso Extraordinário (RE) 422349/RS¹⁴⁸, um debate sobre impedir o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana ao Plano Diretor que estabelece uma área mínima de lote urbano superior a 250 metros quadrados.

¹⁴⁶ Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 913304 AgR / DF, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413324/false> Acesso em 08/07/2024.

¹⁴⁷ Para esse assunto, o Sr. Ministro do STF e doutrinador constitucional Luís Roberto Barroso diz: “A idéia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.” Cfr. BARROSO, Luís Roberto. 2012. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) thesis, 5.1. pp. 25 e 26.

¹⁴⁸ Recurso Extraordinário (RE) 422349/RS, disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>, Acesso em 08/07/2024.

No caso específico, o pedido de usucapião referia-se a um lote urbano de até 250 metros quadrados, que estava em desacordo com o plano diretor do município, que estipulava uma área mínima de 360 metros quadrados. A referida proibição de lotes urbanos menores inviabilizaria a aquisição de qualquer bem imóvel urbano por meio da usucapião especial urbana, mesmo quando todos os requisitos necessários fossem atendidos.

O julgamento do STF incluiu a fixação de uma tese jurídica, reconhecendo a repercussão geral por maioria dos votos dos relatores, razão pela qual, mostra-se a sua importância no conceito urbano e habitacional das decisões brasileiras. Para isso, uniformizou a base já estabelecida pela CRFB ao adotar a seguinte tese aprovada: "Preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser impedido por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na área onde está situado o imóvel (dimensão do lote)".

O voto do Ministro Luíz Fux ainda diz que: "(...) não pode a população urbana, em constante crescimento e expansão territorial, ser privada do seu direito de moradia (artigo 6º, caput, da Constituição Federal) pela inoperância do Município em prover"¹⁴⁹. Noutras palavras, a dimensão do imóvel usucapiendo registrado não é o fator essencial, mas sim a área em que o usucapiente efetivamente exerce a sua referida posse para definitivamente morar.

Neste sentido, há de ser observado que a presente jurisprudência sobre o direito fundamental à habitação condigna demonstra a relevância do Poder Judiciário para destacar que a questão da moradia pode ser abordada sob duas perspectivas: a econômica, onde a moradia é tratada como um bem de consumo, acessível apenas às pessoas com poder aquisitivo; e a perspectiva da moradia digna como um direito social universal, que oferece aos indivíduos acesso a diversos benefícios, como saúde, educação, lazer, e segurança, disponíveis nesse ambiente. Factos esses que colocam uma dualidade sobre este direito social no qual em determinados pontos, quando assume a relação entre os particulares,

¹⁴⁹ Recurso Extraordinário (RE) 422349/RS, disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>, Acesso em 08/07/2024.

observa-se com maior frequência o seu ponto de vista meramente económico, enquanto que, de outro, coloca-se mais próximo do seu conceito constitucional e de entregar em igualdade para as pessoas quando a parte litigante é o Estado.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O DIREITO À HABITAÇÃO

Conforme já estabelecido pelos tópicos anteriores, o direito à habitação é um componente fundamental dos direitos sociais, sendo essencial para a dignidade e o bem-estar das pessoas. A efetivação desse direito trata-se de um desafio complexo que exige a implementação de políticas públicas de acordo com a realidade experimentada em cada país.

No contexto atual, a importância de tais políticas é amplificada pela crescente urbanização, desigualdade social e crises econômicas que afetam tanto países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento.

Este tópico abordará a importância da implementação de políticas públicas voltadas para garantir o direito à habitação e analisará, em particular, os modelos mais recentes adotados em Portugal e no Brasil.

Em primeiro lugar, é vital compreender que o direito à habitação através das medidas públicas a serem realizadas vão além do simples acesso a um abrigo. Ele engloba a garantia de um ambiente seguro, adequado, acessível e que permita o desenvolvimento integral dos indivíduos. Tais políticas públicas nesse âmbito devem, portanto, ser multidimensionais, contemplando aspectos econômicos, sociais e ambientais.

A importância de políticas públicas eficazes no setor habitacional é destacada pela sua capacidade de mitigar problemas como a falta de moradia, a proliferação de habitações inadequadas e a segregação urbana. Além disso, tais políticas podem promover a inclusão social, a coesão comunitária e o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a atuação do Estado e a formulação de estratégias abrangentes são essenciais para garantir que o direito à habitação seja efetivamente concretizado.

Ao explorar e comparar as abordagens de dois países com laços culturais interligados como Portugal e Brasil, este estudo buscará identificar boas práticas, desafios comuns e lições aprendidas que possam ser aplicadas em outros contextos.

O Governo Português, nos últimos anos, tem enfrentado desafios significativos no que diz respeito à habitação^{150 151 152}. Em resposta, foram implementadas várias medidas de cunho estratégico para abordar esta questão e assim mitigar os efeitos da falta de habitação e das moradias em situações irregulares ou até, indignas.

Como já explicado no tópico referente à metodologia, este trabalho não busca realizar um apanhado histórico sobre a temática, embora este problema habitacional não seja algo novo. Assim, limitar-se-á aos eventos mais recentes à data desta pesquisa e que, segundo o mestrando, possuem uma maior relevância no assunto.

Primeiramente, em Portugal, com o advento de movimentos como "Morar em Lisboa"¹⁵³ e "Casa para viver"¹⁵⁴, cuja ascensão fulgurante projetaram-se para o cenário público, lograram, de forma significativa, a influência na agenda mediática, política e da opinião pública. Tal influência culminou na responsabilização do governo quanto à existência de problemas habitacionais demandando a implementação de novas políticas públicas¹⁵⁵. Como resultado, foram promulgadas: a Nova Geração de Políticas de Habitação¹⁵⁶ e da Lei de Bases da Habitação¹⁵⁷.

¹⁵⁰ JORGE, Sílvia e MELO, Vanessa. 2023. O acesso a uma habitação condigna em Portugal: Um olhar sobre os grupos mais vulneráveis. Cidades Ed. 47. Disponível em <http://journals.openedition.org/cidades/7485>. Acesso em 22/12/2023.

¹⁵¹ SANTOS, Ana Cordeiro. A nova questão da habitação em Portugal. 2023. Conjuntura Actual Editora. pp. 45 a 46.

¹⁵² LÁZARO, Catarina e CASTRO, Miguel. 2023. Crise na habitação: mais de metade dos portugueses com dificuldades em pagar a casa. Notícia veiculada pela SIC notícias, disponível em <https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-09-Crise-na-habitacao-mais-de-metade-dos-portugueses-com-dificuldades-em-pagar-a-casa-1f390d89> . Acesso em 22/12/2023.

¹⁵³ Movimento com forte opinião política sobre a política de habitação na cidade de Lisboa com maiores informações no site <https://moraremlisboa.org/> . Acesso em 22/12/2023.

¹⁵⁴ Movimento com exigências de soluções para reduzir despejos irregulares, baixar as rendas e pretações, inclusive aumentar o parque de habitação pública do Estado. Conforme informações dadas no apelo público do site oficial em <https://www.casaparaaviver.pt/> . Acesso em 22/12/2023.

¹⁵⁵ TULUMELLO S., MENDES L. (2022), Movimentos sociais urbanos em tempos de crise, in Drago A. (ed.), A segunda crise de Lisboa: uma metrópole fragilizada. Coimbra: Actual. pp. 159 e 160.

¹⁵⁶ Inauguração dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018

¹⁵⁷ Lei nº 83/2019. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>. Acesso em 07/05/2024.

Já do outro lado do Oceano Atlântico, a realidade brasileira não se distanciou muito. A falta de moradia digna, aumento dos valores nos arrendamentos e a dificuldade no acesso ao crédito para a compra de um imóvel, arrastaram o mercado imobiliário para um patamar impossibilidade para grande parte da população. Sendo a consequência direta, a organização centenas de grupos de “lutas” por direitos básicos sociais, principalmente focados no acesso à habitação¹⁵⁸, assim como maior atenção dos setores políticos para esta mesma temática.

Dessa forma, este tópico pretende contribuir para o debate sobre a necessidade e a eficácia das políticas públicas habitacionais, sublinhando a importância de um compromisso contínuo e inovador por parte dos governos para assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna e adequada.

Afinal, o contexto jurídico é fundamental, mas não se faz sozinho através das leis, dos entendimentos de doutrinadores ou do posicionamento dos ilustres tribunais. Há de considerar a importância governamental sobre o assunto.

4.1. O CASO PORTUGUÊS

A moradia é considerada de grande importância nos domínios da sociedade, da saúde, da educação, do planeamento regional ou do ambiente, tanto sendo essencial, como necessidade básica para satisfação de necessidades consideradas do bem estar físico e psicológico¹⁵⁹. Por isso, é totalmente inseparável falar sobre moradia e não comungar com a base do estado social de direito: a dignidade da pessoa humana.

Em Portugal, apesar do reconhecimento constitucional do direito à habitação, a falta de moradias acessíveis e de qualidade, especialmente nas áreas

¹⁵⁸ FALCHETTI, Cristhiane. 2019. Ação coletiva e dinâmica urbana: o MTST e o conflito na produção da cidade. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 77.

¹⁵⁹ SANTOS, Ana Cordeiro. A nova questão da habitação em Portugal. 2023. pp. 223 e 224.

urbanas mais valorizadas, tem sido uma questão preocupante¹⁶⁰. O mercado imobiliário muitas vezes é inacessível para grande parte da população, contribuindo para a exclusão e a segregação socioespacial. Além disso, a especulação imobiliária e a concentração fundiária em algumas regiões do país representam obstáculos adicionais para a efetivação do direito à habitação.

Apesar da dura crítica, segundo o “Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context”^{161 162}, realizado para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, o entendimento é que Portugal dispõe de um alicerce bastante substancial para a implementação do direito à habitação adequada, sendo o Artigo 65.º da CRP um “aliado” a uma variedade de leis e programas de habitação.

Para este mesmo relatório, a previsão constitucional possui aspeto de benefício para as pessoas que vivem em Portugal, no entanto, nos números 82 a 95 podem ser vistos vários problemas diversos na realidade portuguesa os quais precisam ser melhorados, sendo o dispositivo da CRP sobre a habitação mitigado por tais fatores sociais.

O papel da habitação possui um condão muito próximo de cumprimento da função social, a demonstrar um papel relevante para a sociedade. Isto implica assumir que as pessoas estão a elevar cada vez mais um direito social em detrimento de outro (a propriedade) de viés liberal¹⁶³.

¹⁶⁰ Cfr. o ex-ministro da Economia, Pedro Siza Vieira em redação realizada a 20 de setembro de 2023 de título “A crise da habitação, um fenómeno europeu agravado em Portugal” extraído de <https://eco.sapo.pt/especiais/ensaio-de-pedro-siza-vieira-a-crise-da-habitacao-um-fenomeno-europeu-agravado-em-portugal/>. Acesso em 10/12/2023.

¹⁶¹ FARHA, L. 2017. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, on her mission to Portugal. A/HRC/34/51/Add.2, Nações Unidas, disponível em <https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F34%2F51%2FAdd.2&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em 12/12/2023.

¹⁶² Em tradução livre do mestrando: Relatório realizado pela Relatora Especial sobre habitação adequada como um componente do direito um padrão de vida médio, e sobre o direito à não discriminação neste contexto - missão em Portugal, A/HRC/34/51/Add.2.

¹⁶³ Para Andrade, os direitos são menos individuais porque estão cada vez menos individualistas. Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de. 2012. Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, 5ª ed., Coimbra, Almedina. p. 60.

Neste limiar, é de se esperar que o Estado esteja profundamente com o compromisso de tornar real um anseio básico por moradia digna, ao invés de apenas promover a proteção daqueles que podem possuir os meios do capital para possuir o título de propriedade sem o rigor de colocar o cumprimento da função social de algo que em grandes centros mostra-se tão precioso.

Neste tocante, Portugal mostrou-se direcionado a buscar uma solução, ou mitigação do problema, de forma equilibrada: políticas públicas com o alvo na satisfação a súplica dos setores da sociedade em habitação digna¹⁶⁴ e a imagem de imprescindibilidade de governanças a dar um atribuição mínima adequada às habitações que já existem¹⁶⁵.

Com base nessa realidade, marcada por uma crise habitacional grave e pela ausência total de instrumentos e medidas de política pública de habitação, foi iniciada, em 2018, uma profunda reforma do setor habitacional em Portugal, com a aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)¹⁶⁶.

Embora um pouco distante de conseguir os efeitos de diminuição do descontentamento das pessoas pela falta de habitação condigna, há uma verdadeira corrida para um programa governamental de Habitação, regularização e reabilitação, do qual o ponto de partida contemporâneo foi marcado na alteração ao regime do arrendamento urbano¹⁶⁷ (através da Lei n.º 13/2019, de 12 de fevereiro).

O diploma mencionado tratou sumariamente de tentar corrigir a instabilidade entre arrendatários e senhorios, a estabelecer uma melhor condição ao sistema de arrendamento urbano. Afinal, a propriedade não poderia ser vista como um

¹⁶⁴ PEREIRA, S. M. 2018. Lisboa, cidade lazer-investimento: reconfigurações do habitar. In Joana Sousa Monteiro, Mário Nascimento (Ed.), Futuros de Lisboa (Catálogo Exposição). Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa. p. 151.

¹⁶⁵ MENDES, J. B. 2010. "Fundamentos e princípios do direito do urbanismo", in C. M. Cebola et al. (coords.), Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados, Lisboa, Quid Juris. p. 47.

¹⁶⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>. Acesso em 07/04/2024

¹⁶⁷ Foram realizadas medidas para sanar situações de desequilíbrio entre arrendatários e senhorios, principalmente proteger arrendatários em situação de fragilidade com o advento da Lei n.º 13/2019.

direito irrestrito ou absoluto, necessitando que o Estado realize o seu papel positivo de controlar quando necessário¹⁶⁸.

O objetivo deste programa foi o de fornecer uma ampla oferta de habitação para arrendamento, com preços em níveis acessíveis, disponibilizados de acordo com a capacidade financeira dos agregados familiares. Noutras palavras, destinava-se especificamente a famílias cujos rendimentos não são suficientes para adquirir uma habitação adequada no mercado, mas que estão acima dos limites que geralmente permitem acesso à habitação em regime de arrendamento apoiado.

Para além disso, em 2019 ainda houve a criação da Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019), a qual intitula como objeto : incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição¹⁶⁹ .

O elemento integrador foi o de entregar uma atenção voltada para as preocupações relacionadas à acessibilidade, adequação, disponibilidade, estabilidade e qualidade das moradias. Algo a representar uma mudança significativa, indo além do conceito convencional de habitação para uma compreensão mais abrangente de moradia, onde o deixa-se de ser apenas uma casa física, mas um espaço o qual proporciona conforto e dignidade, algo pelo qual, está diante do viés de entregar um plano existencial digno. ¹⁷⁰

Além disso, na Lei de Bases da Habitação há uma expansão do escopo do local isolado para o ambiente circundante, conhecido como "habitat"¹⁷¹. Isso implica considerar não apenas as características da residência em si, mas também as

¹⁶⁸ Neste mesmo sentido, QUEIROZ, Cristina. 2006. O princípio da não reversibilidade dos Direitos Fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial, Coimbra, Coimbra Editora. p 102.

¹⁶⁹ Artigo 1.º da Lei n.º 83/2019. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>. Acesso em 06/05/2024.

¹⁷⁰ Neste sentido, Canotilho trata como uma necessidade de alcançar um fundamento existencial, cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. 2012. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Coimbra, Almedina. p. 385.

¹⁷¹ Segundo o número 1 do Artigo 14.º da LBH: “Entende-se por habitat, para efeitos da presente lei, o contexto territorial e social exterior à habitação em que esta se encontra inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infraestruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações”

condições do entorno, como infraestrutura, serviços públicos e segurança disponíveis na área.

Essa abordagem reconhece a interconexão entre a qualidade da habitação e o ambiente que a cerca, reconhecendo que ambas desempenham um papel fundamental no bem-estar e na qualidade de vida dos residentes, com equipamento social e transportes, conforme pode ser visto no seu Artigo 15.º da LBH, abaixo transcrito:

Artigo 15.º

Rede adequada de equipamentos e transportes

1 - Incumbe ao Estado garantir a existência de uma rede adequada de equipamento social e de transportes.

2 - Para efeitos do número anterior, são garantidas pelas entidades públicas competentes:

a) A previsão de áreas para localização de equipamentos e serviços sociais, bem como para infraestruturas de circulação, no âmbito dos instrumentos de gestão territorial à escala regional e local;

b) A efetiva construção e manutenção dos equipamentos sociais públicos e outros equipamentos de uso público, bem como das infraestruturas de circulação;

c) A existência de transportes, incluindo públicos, que permitam as deslocações, nomeadamente as quotidianas entre a habitação e o local de trabalho e o acesso a outras zonas do país.

A nova abordagem das políticas habitacionais reflete uma mudança interessante na relação entre responsabilidades públicas e privadas no mercado de habitação, segundo o posicionamento deste mestrando.

Tal mudança de perspectiva implica uma maior adequação e proporção entre os encargos assumidos por ambas as partes da relação habitacional, onde o Estado deixa de lado uma função de mero “provedor” para uma espécie de auxiliar no reequilíbrio de uma função que aparentava estar instável.

Os encargos privados no setor habitacional são fundamentados no princípio da função social da habitação, um conceito que foi explicitamente incorporado na Lei de Bases da Habitação¹⁷². Isso pode justificar medidas como aumento de impostos sobre edifícios abandonados (devolutos pela expressão da lei), restrições

¹⁷² O artigo 4.º da LBH trata explicitamente sobre “Função social da habitação”. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3171&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo. Acesso em 08/05/2024.

ao arrendamento e até mesmo a possibilidade de intervenção do governo em propriedades privadas através de instrumentos de política urbana, como o arrendamento compulsório e, em casos extremos, a expropriação em nome do interesse público.

No entanto, essa abordagem, pela ponto de vista crítico, pode ter fundamento em evitar mais políticas de "congelamento" de rendas, como as que estiveram em vigor em Portugal por muitos anos¹⁷³.

Por mais que não esteja no escopo da CRP a expressão função social, há um nexó na dignidade da pessoa humana para poder justificar as medidas adotadas para justificar restrições aos direitos do proprietário, desde que sejam proporcionais em uma sociedade democrática e não excedam limites razoáveis.

O ímpeto é o de afastar que os Estados se isentem das suas próprias responsabilidades ativas, transferindo integralmente os mecanismos de atendimento das necessidades habitacionais para o mercado ou para sua intervenção no mercado privado.

É fundamental também que o Estado Português assuma o papel principal na formulação e implementação da política habitacional, tomando para si, medidas como disponibilizar habitação social por meio de programas de arrendamento subsidiado, tal como pode ser referenciado na lei n.º 83/2019. Além disso, é importante conduzir o viés constitucional de promover a construção de habitações economicamente acessíveis, oferecendo formas de arrendamento como o arrendamento a custos controlados e o arrendamento acessível.

Atualmente, há uma exigência crescente para que o Estado "delegue" a referida responsabilidade aos municípios devido ao processo em curso de transferência de responsabilidades, e assumam, os municípios, um compromisso definitivo com a política habitacional¹⁷⁴. Isso envolve a implementação de uma série

¹⁷³ Alusão ao Decreto-Lei n.º 445/74 e posicionamento de Silva em SILVA, Eduardo Carvalho da. 1998. Comentarior da Intervenção de Mário de Azevedo no Painel "Arrendamento", in Colóquio "A Política da Habitação", 3 e 4 de Abril de 1997, Conselho Económico e Social, Lisboa. pp. 50 e 51.

¹⁷⁴ Artigo 21.º da LBH.

de medidas, incluindo a utilização eficaz das habitações públicas devolutas e o desenvolvimento de estratégias ou cartas municipais de habitação¹⁷⁵.

O objetivo é que tal estratégia facilite o acesso ao financiamento e reverta situações de habitação precária e de baixa qualidade.

O governo também aprovou o Programa Nacional de Habitação (PNH)¹⁷⁶, um conjunto de medidas destinadas a salvaguardar o direito à habitação e garantir o acesso de todos a uma habitação adequada.

O referido Programa é um documento programático que trata a política nacional de habitação em uma perspectiva plurianual¹⁷⁷. Este programa define: objetivos, prioridades, programas e medidas a serem implementados no setor habitacional, substituindo assim a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH)¹⁷⁸.

Entre as medidas mais notáveis do PNH, destaca-se o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Medida n.º 1 da PNH), com um investimento total de 1506,8 milhões de euros^{179 180}. Tal medida possui o intuito de aumentar a disponibilidade de habitação a preços acessíveis, um passo crucial para aliviar a pressão sobre os preços das casas.

Outra medida importante é a resposta de emergência na habitação¹⁸¹, com um financiamento superior a 200 milhões de euros¹⁸². Este outro acto reconhece a necessidade de uma resposta rápida e eficaz para situações consideradas de

¹⁷⁵ Artigo 22.º da LBH.

¹⁷⁶ Instituído pelo Artigo 17º da LBH, sendo o mais recente plano a Lei n.º 2/2024.

¹⁷⁷ Conforme determina o número 3 do Artigo 17 da LBH: “O PNH é um documento plurianual, prospetivo e dinâmico, com um horizonte temporal não superior a seis anos, que integra:(...)”

¹⁷⁸ A “Estratégia Nacional para a Habitação” foi um diploma com o intuito de ampliar o acesso à habitação e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/resolucao-conselho-ministros/48-2015-69812100>.

¹⁷⁹ De acordo com o “Enquadramento financeiro das medidas” apresentado na Lei n.º 2/2024.

¹⁸⁰ O valor pode ser acrescido a partir de fundos comunitários para a habitação, segundo informação retirada do Diário da República n.º 4, p. 28 de 05/01/2024, disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/01/00400/0000300030.pdf>, Acesso em 01/02/2023.

¹⁸¹ De acordo com o “Eixo 2” do PNH, composto pelas Medidas de números 5 e 6.

¹⁸² De acordo com o “Enquadramento financeiro das medidas” apresentado na Lei n.º 2/2024.

urgência de alojamento situações de risco ou acontecimentos considerados imprevisíveis ou excepcionais. Tudo isso, conforme pode-se aferir pela leitura dos objetivos das medidas, constantes da Lei. n.º2/2024:

Medida 5 (Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário — BNAUT). Objetivo: Efetivação de uma bolsa de alojamentos para responder a situações de emergência e transição de pessoas em situação de risco.
(...)
Medida 6 (Porta de Entrada). Objetivo: Dar resposta a necessidades de alojamento urgente, em resultado de acontecimento imprevisível ou excepcional.

Aliás, outro elemento de política pública, considerado segundo a nossa crítica, a maior medida relacionada com a habitação dos últimos anos, foi o Programa Mais Habitação ¹⁸³. Pelo facto de mostrar-se essencial para demonstrar a relevância de um assunto que não era devidamente tratado com cuidado aos mais desfavorecidos.

No entanto, apesar destas diversas medidas positivas, a Ministra da Habitação, Marina Gonçalves¹⁸⁴, reconheceu que é preciso tempo para implementar estas políticas, ou para alcançar resultados, e que há mais trabalho a ser feito no futuro¹⁸⁵. Isto sugere, segundo análise crítica, que, embora estas medidas sejam um passo na direção certa, ainda há um longo caminho a percorrer para resolver completamente os problemas habitacionais em Portugal.

¹⁸³ Em sentido contrário ao nosso, há a crítica da arquitecta e empresária Sara Oom Sousa diz que “Uma série de falácias tem unido, nas críticas ao programa Mais Habitação (que de mais só tem o nome), proprietários e inquilinos, o alojamento local, o setor hoteleiro, as autarquias e os diferentes agentes económicos.” conforme SOUSA, Sara Oom. 2023. Mais Habitação? Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/mais-habitacao-2/> Acesso em 12/04/2024. Neste mesmo sentido de criticar o PMH, o Presidente da Iniciativa Liberal, Rui Rocha, aponta que “(...) as medidas apresentadas pelo Governo para a habitação são um ataque ao direito de propriedade privada.” Cfr. NOTÍCIAS, S. I. C. 2023. Habitação: Iniciativa Liberal critica “ataque brutal ao direito de propriedade”. Acesso em 15/04/2024. Em sentido semelhante ao de criticar Miguel Mascarenhas: “Mais Habitação vai esmagar arrendamento e inflacionar preços”. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/imobiliario/detalhe/miguel-mascarenhas-mais-habitacao-vai-esmagar-arrendamento-e-inflacionar-precos> . Acesso em: 13 maio. 2024.

¹⁸⁴ Ministra da Habitação durante o período de governação de Janeiro de 2023 até Abril de 2024.

¹⁸⁵ Cfr. entrevista realizada por Nuno Sá Lourenço com a então Ministra Marina Gonçalves em 16/03/2023 disponível em <https://ps.pt/multimedia/politica-com-palavra-com-marina-goncalves/> . Acesso em 05/02/2024.

4.1.1. O PROGRAMA MAIS HABITAÇÃO

O programa mais habitação surgiu como um marco significativo nas políticas sobre o acesso à moradia em Portugal, visando abordar os desafios enfrentados pelas pessoas na obtenção deste direito básico¹⁸⁶.

Inicialmente surgiu como Proposta de Lei 71/XV a partir da entrada em 14 de abril de 2023, por parte do então governo.

A referida admissão ocorreu no dia 19 de abril de 2023, recebendo mais de vinte contributos, como por exemplo os pareceres emitido pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, pela Associação da Hotelaria de Portugal, Associação do Alojamento Local em Portugal, pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, do Doutor Gonçalo Antunes, do Doutor Luís Mendes e tantos outros. Para além disso, foram realizadas audições e discussões sobre a temática.

Ainda nesta fase de proposta de lei, no dia 25 de julho de 2023 foi levada a votação a qual foi aprovada sob um panorama difícil: apenas o Partido Socialista foi favorável, tendo recebido a abstenção dos partidos PAN e Livre e votos contrários de todos os restantes.

Apesar da proposta de lei ter sofrido reajustes e ter alcançado o envio para promulgação, no dia 21 de Agosto de 2023, esta mesma proposta foi vetada pelo Presidente da República ¹⁸⁷, o seu ânimo é a força que delimita a existência de tal diploma legal. Noutras palavras, a voz das pessoas que suplicam pelo direito de

¹⁸⁶ COSTA, Marco Aurélio. 2016. O Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea. p 15.

¹⁸⁷ Segundo o Sr. Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa na leitura do seu veto: “Isto é, tudo somado, nem no arrendamento forçado, nem no alojamento local, nem no envolvimento do Estado, nem no seu apoio às cooperativas, nem nos meios concretos e prazos de atuação, nem na total ausência de acordo de regime ou de mínimo consenso partidário o presente diploma é suficientemente credível quanto à sua execução a curto prazo e, por isso, mobilizador para o desafio a enfrentar por todos os seus imprescindíveis protagonistas —públicos, privados, sociais e, sobretudo, portugueses em geral”. Neste mesmo sentido para Paulo Rangel a tratar sobre os vetos: “(...) Na sequência dessas eleições, formou-se o Governo Costa III, tendo-se acentuado fortemente a tensão entre o governo e o presidente. O uso do veto político e do recurso ao Tribunal Constitucional tornaram-se muito mais frequentes; assim como as situações em que a maioria parlamentar supera o veto presidencial por maioria qualificada, sem qualquer concessão aos argumentos presidenciais. O caso mais eloquente foi o da lei do pacote “mais habitação”, ocorrido em Agosto e Setembro de 2023.” Cfr. RANGEL, Paulo. 2023. Elementos de Política Constitucional - Ciência Política, Teoria da Constituição e Direito Constitucional. Editora Almedina. pp. 163 e 164.

morar dignamente é muito maior que discursos políticos e brigas entre partidos. Por isso que o PMH é considerado uma série de diplomas que remetem a outros diplomas numa espécie de manta de retalhos que além da sua polémica, seria estigma da atual conflitualidade política recente.¹⁸⁸

Apesar do veto, o referido diploma foi reavaliado pelo parlamento, obtendo novamente a maioria absoluta dos votos para sua promulgação, sendo a totalidade dos votos, tal como o momento anterior, de votos do Partido Socialista. Desse modo, foi dada a Lei n.º 56/2023, sendo uma norma com abrangência de uma série de medidas destinadas a promover o acesso à habitação condigna.

Trata-se de um amplo projeto com o intuito de fazer com que todas as pessoas possam, de acordo com seu orçamento familiar, possuir um mínimo de direito de viver dignamente.

Isso ocorre com o implemento de diversas medidas, tal como a garantia de estabilidade nos contratos de arrendamento até uma ampla gama de incentivos fiscais e as mais variadas medidas para a implementação de novos mecanismos para aumentar a oferta de casas no mercado, ou mesmo, no estabelecimento de novas linhas de crédito para construção ou reabilitação¹⁸⁹. O programa surge para representar uma nova oportunidade de políticas habitacionais.

Algumas das principais iniciativas incluídas no programa são: promoção ao arrendamento acessível; regras excecionais e transitórias quanto ao valor das rendas nos novos contratos de arrendamento; mecanismos de proteção dos inquilinos com contratos de arrendamento anteriores a 1990; incluir benefícios fiscais para proprietários que oferecem moradias a preços acessíveis; isenções de impostos para inquilinos de baixa renda; incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional; revogação das autorizações de residência para atividade de investimento e; Arrendamento forçado de habitações devolutas.

¹⁸⁸ VALLES, Edgar. 2023. Arrendamento Urbano: constituição e extinção. Editora ALmedina. 4a Edição. p. 7.

¹⁸⁹ Todas as medidas foram elencadas no artigo 1.º da lei 56/2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3709&tabela=leis&so_miolo=. Acesso em 10/05/2024.

Neste sentido, a criação de um apoio à promoção de habitação para arrendamento acessível, previsto no Artigo 1.º, n.º 2, alínea a) e em todo capítulo II da Lei 56/2023, é uma medida crucial para enfrentar a crise habitacional e garantir que todos tenham acesso a moradias dignas. Essa iniciativa não apenas estimula o desenvolvimento de mais unidades habitacionais disponíveis para aluguel a preços acessíveis, mas também possui o condão de promover a diversidade e a inclusão nas comunidades mais desfavorecidas deste bem jurídico.

Já num segundo ponto, o desenvolvimento de uma Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível é também uma abordagem incluída neste programa, previsto no seu artigo 12.º da Lei 56/2023, com carácter colaborativo para resolver os desafios habitacionais. Ao incentivar a formação de cooperativas habitacionais, a lei proporciona uma alternativa sustentável e comunitária para a aquisição e gestão de moradias acessíveis^{190 191}.

O mesmo diploma legal também trouxe, em seu artigo 1.º, n.º 2, alínea c) da Lei 56/2023, regras excepcionais e transitórias quanto ao valor das rendas nos novos contratos de arrendamento, como forma de garantir uma medida necessária para proteger os inquilinos de aumentos que sejam considerados abusivos. Ao estabelecer tais limites razoáveis para os aumentos de renda, o PMH demonstrou estar no caminho de salvaguardar a estabilidade e segurança aos arrendatários, especialmente em mercados imobiliários voláteis ou que possam estar numa situação de forte desequilíbrio, como é o caso de áreas turísticas como Lisboa e Porto¹⁹².

O PMH também trouxe a aprovação de várias medidas fiscais no âmbito de incentivo e apoio ao arrendamento¹⁹³. Para este diploma, é fundamental estimular

¹⁹⁰ Neste momento existem dois projetos pilotos a serem realizados neste âmbito que estão localizados e Vila Nova de Gaia e Setúbal . Cfr. Projetos-Piloto - Portal da Habitação. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/projetos-piloto>. Acesso em 15/04/2024.

¹⁹¹ Neste sentido Flávio Paiva considera imprescindível na política habitacional de um país, lidar com as cooperativas que tratem deste assunto. Cfr. PAIVA, Flávio. 1995. O dilema das cooperativas de habitação: Observância dos princípios ou eficácia económica? O caso de Lisboa. Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio -Organizacionais da Actividade Económica, Instituto Superior de Economia e Gestão — Universidade Técnica de Lisboa. pp. 51 e 52.

¹⁹² RODRIGUES, Paulo M. M., VILARES, Hugo de Almeida e, LOURENÇO, Rita Fradique. 2023. A crise da habitação nas grandes cidades - uma análise. Fundação Francisco Manuel dos Santos. p. 3.

¹⁹³ Cfr. Capítulo III da Lei 56/2023.

o mercado de arrendamento e tornar a habitação mais acessível para as pessoas. Essas medidas podem incluir benefícios fiscais para proprietários que oferecem moradias a preços acessíveis e isenções de impostos para inquilinos de baixa renda.

Outro ponto que cabe neste resumo é o incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local (AL) para o arrendamento habitacional, previsto no artigo 29.º da Lei 56/2023. Porque coube aqui uma estratégia inteligente para aumentar a oferta de moradias disponíveis para arrendamento a longo prazo. Caso essa medida seja bem adaptada à realidade dos proprietários de tais imóveis, pode vir a ajudar a equilibrar a oferta e a demanda no mercado imobiliário, consequentemente reduzindo a especulação imobiliária que já se encontra muito alta¹⁹⁴.

A PMH ainda foi mais longe, em seu artigo 22.º, ao apontar um importante papel arrecadatório na criação de uma contribuição extraordinária sobre apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados numa fração autónoma de edifício em AL. Fazendo com que tais atividades de alojamento contribuam na medida certa para o desenvolvimento de habitação, custeando melhor o parque habitacional público, ou a contribuir para programas de habitação social e outras iniciativas de apoio à habitação.

Ainda neste diploma no número 1 do artigo 42.º, houve a revogação das autorizações de residência para atividade de investimento (ARI) imobiliário¹⁹⁵. Um marco importantíssimo para combater a especulação imobiliária e principalmente, um desequilíbrio do quanto os investidores internacionais podem pagar e quanto as pessoas que já vivem no país podem competir nestes preços¹⁹⁶. Além de mitigar

¹⁹⁴ A estratégia aparenta ser a de realizar a mudança de imóveis de alojamento local para arrendamento, tornando este isento de tributação de IRS e IRC sob os rendimentos prediais decorrentes do referido contrato de arrendamento para habitação permanente. Tal atitude, cumulado com a suspensão dos novos registos de AL podem vir a serem uma razão de aumento do número de habitações à disposição do arrendamento.

¹⁹⁵ OECD. 2019. International Migration Outlook 2019. França: OECD Publishing. p. 266.

¹⁹⁶ Segundo Luis Mendes e Ana Jara: “A destruição do mercado de arrendamento e o desalojamento e despejo de antigos moradores são uma realidade para dar origem a diversos formatos de produtos imobiliários mercantilizados que ressignificam a habitação como mero ativo financeiro, esvaziando-a do conteúdo social enquanto direito constitucional básico do habitar e necessidade coletiva.”. Cfr. MENDES, L., & JARA, A. 2018. Supergentrificação e capitalismo

tal desequilíbrio, ao eliminar incentivos fiscais para investidores estrangeiros, a lei promove uma abordagem mais equitativa e orientada para as necessidades da população local.

Por fim a polémica no diploma: o PMH trata em seu artigo 24.º sobre realizar o arrendamento coercivo de imóveis em situação de devolutos ao fazer um aditamento no atual DL n.º 555/99. Medida da qual gerou muitas discussões - em maioria de cunho político e não jurídico - sobre a possibilidade de obrigar os proprietários de tais imóveis a cumprir o mínimo da função social que deveria ser da habitação¹⁹⁷.

É possível compreender também a necessidade colocada neste ponto do PMH pelo facto de ter um enorme registo de imóveis em todo o país nesta condição de devoluto, sendo o maior número, só no município de Lisboa¹⁹⁸. Tais números preocupam os especialistas sobre haver riscos de invasões (ocupações ilegais), deteriorações naturais e até mesmo, pelo facto crucial de coexistir quem necessite da habitação e não possua os meios de arrendá-la pelo preço exagerado que encontra-se a ser praticado no mercado¹⁹⁹.

financeirizado: as novas fronteiras do espaço-capital na Colina de Santana, Lisboa. Cadernos Metrópole, Versão 20. n.º 43.p. 788.

¹⁹⁷ Este mínimo de função social é basicamente aquilo que se é esperado sobre o espaço urbano segundo a própria Nações Unidas na Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 17 a 20 de outubro de 2016, o qual no documento original é determinado: “ We envisage cities and human settlements that: (a) Fulfil their social function, including the social and ecological function of land, with a view to progressively achieving the full realization of the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, without discrimination, universal access to safe and affordable drinking water and sanitation, as well as equal access for all to public goods and quality services in areas such as food security and nutrition, health, education, infrastructure, mobility and transportation, energy, air quality and livelihoods;” Cfr. UNITED NATIONS. 2016. New urban agenda : H III : Habitat III. Nairobi: United Nations, 2017. p. 17.

¹⁹⁸ Os números fornecidos pelo Censo de 2021 do INE demonstram 723 215 imóveis vagos em todo o país, sendo o número de 159 776 somente para Lisboa. Cfr. Instituto Nacional de Estatística - Censos 2021. XVI Recenseamento Geral da População. VI Recenseamento Geral da Habitação : Resultados definitivos. Lisboa : INE, 2022. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/65586079> .Acesso em 12/04/2024.

¹⁹⁹ A jornalista Ana Marques Maia inclusive destacou um trabalho fotográfico de Teresa Ribeiro sobre tais ocupações consideradas ilegais, cfr. MAIA, Ana Marques. 2023. Fotografia. Eles ocupam casas devolutas numa Lisboa em crise de habitação. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/03/16/p3/fotogaleria/eles-ocupam-casas-devolutas-lisboa-crise-habitacao-409926> Acesso em: 13/04/2024. Neste mesmo sentido e no país vizinho, Espanha, o número de ocupações ilegais nos últimos anos já avançou 40%, cfr. FERREIRA, Joana Nabais. 2023. Saíram de casa e quando voltaram deparam-se com ‘okupas’. Ocupações ilegais em Espanha

Para somar ainda mais, essas mudanças complementam o maior investimento já feito neste setor, atualmente em andamento, que totalizam 2700 milhões de euros do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Com tantas medidas inovadoras para o segmento, a lei não agradou o segmento imobiliário no âmbito dos senhorios, muito menos o segmento político mais alinhado com o posicionamento de não intervenção estatal sobre a economia. Além disso, era de se imaginar que também não seria do apreço dos detentores de grandes “carteiras imobiliárias” como as instituições financeiras por possuírem alguma propriedade que esteja em proximidade com a situação devoluta.

Por conseguinte, o PMH precisou passar por ajustes na sua redação, muitos debates entre os parlamentares, até chegar a conquista daquilo que se encontra em vigor na altura deste trabalho académico.

Em resumo, essas mudanças representam um passo significativo na promoção do direito à habitação e na construção de sociedades mais justas e inclusivas. Ao abordar questões como acessibilidade, estabilidade, justiça e sustentabilidade, a nova lei demonstra um compromisso claro com o bem-estar e o progresso de todas as pessoas que vivem em Portugal e possuem interesse no mínimo existencial: ter um uma habitação condigna.

No entanto, conforme será aprofundado abaixo, o diploma foi duramente questionado a respeito da sua constitucionalidade em alguns pontos.

4.1.2. DA SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA MAIS HABITAÇÃO

A inconstitucionalidade do Programa Mais Habitação é uma questão complexa que tem gerado um grande debate em Portugal²⁰⁰.

aumentam. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2023/05/06/sairam-de-casa-e-quando-voltaram-deparam-se-com-okupas-ocupacoes-ilegais-em-espanha-aumentam/>. Acesso em: 19/06/2024.

²⁰⁰ Para o Advogado Edgar Valles: “Sem prejuízo de se reconhecer a existência de medidas controversas, há sobejos motivos para considerar não fundados os queixumes das associações representativas dos proprietários.” Artigo de opinião do Jornal Público com o título “Mais Habitação:

Entidades como a Associação Lisbonense de Proprietários (ALP) e o partido CHEGA²⁰¹, fizeram levantar preocupações sobre a legalidade do programa, argumentando que supostamente violaria princípios constitucionais como a liberdade de iniciativa económica e o direito à propriedade privada.

O ânimo demonstrado pelos opositores ao PMH é o de suscitar uma profunda preocupação no que concerne aos direitos considerados de cunho liberal, principalmente o da propriedade privada, consagrado no artigo 62.º, n.º 1, da CRP. Ainda importando mencionar a previsibilidade na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 17.º a qual diz que “1. Todas as pessoas, individual e colectivamente, têm direito à propriedade” e; “2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.”

Contudo, com o devido criticismo deste mestrando, é demasiado radical colocar qualquer direito num patamar superior e esquecer que existem tantos outros com a devida importância. Aliás, é também tal análise muito simplista quando não se observa a ponderação entre direitos que possam encontrar-se em confronto.

A argumentação “pura” sobre o direito à propriedade, a omitir outros direitos circundantes, é como defender radicalismos que não são suportáveis numa sociedade democrática. Em hipótese e analogia, seria como defender a liberdade de expressão sem preocupar-se com outros direitos da personalidade a conferir injúrias e outras formas de ofensas a indivíduos ou grupos. Quanto ao direito de propriedade, é a mesma situação: é garantido, mas possui a sua devida responsabilização, no caso, o cumprimento da sua função social.

Aquilo que tenta se extrair, é que inexitem formas de observar o direito em ambiente adiabático, tal como numa espécie de laboratório de isolamento de

senhorios insatisfeitos?”, disponível em <https://www.publico.pt/2023/10/25/opiniao/opiniao/habitacao-senhorios-insatisfeitos-2067924>, Acesso em 15/04/2024.

²⁰¹LUSA, Agência. 2023. Chega pede audição da ministra da Habitação no Parlamento e apresenta medidas próprias. Disponível em: <https://observador.pt/2023/02/20/chega-pede-audicao-da-ministra-da-habitacao-no-parlamento-e-apresenta-medidas-proprias>. Acesso em: 15/05/2024.

partículas. Não é possível debater juridicamente a constitucionalidade de um tema sem a atenção a todos os detalhes e outros direitos envolvidos.

Da mesma forma, o pensamento entregue de inconstitucionalidade pelo viés liberal é incondizente com a sociedade atual.

Para aqueles que entendem pela inconstitucionalidade, as medidas propostas pelo PMH seriam incompatíveis com os princípios basilares do ordenamento jurídico português.

No caso, o ataque é direcionado ao aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)²⁰², a tratar sobre o dever de utilização de imóveis e em caso extremamente específicos — em espécie de última *ratio* —, realizar o arrendamento forçado de habitações em condição de devolutas. Isso é o que pode se extrair diretamente do Artigo 24.º do PMH, transcrito abaixo e com o nosso destaque:

Artigo 24.º

Aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

São aditados ao RJUE os artigos 88.º-A e 108.º-C, com a seguinte redação:

«Artigo 88.º-A

Dever de utilização

- 1 - As edificações devem ser objeto de fiscalização periódica quanto às condições de habitabilidade, por parte da respetiva câmara municipal.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a câmara municipal pode, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, determinar a fiscalização sobre as condições de utilização do imóvel.
- 3 - No âmbito da fiscalização é verificado o cumprimento das normas legais relativas às condições de habitabilidade que constituam situações irregulares de arrendamento ou subarrendamento habitacional.
- 4 - Sempre que forem identificadas situações irregulares, **a câmara municipal intima o proprietário para a reposição da utilização** nos termos autorizados, ao abrigo dos artigos 102.º e seguintes.

Artigo 108.º-C

Arrendamento forçado de habitações devolutas

²⁰² DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis. Acesso em 15/05/2024.

1 - O regime previsto no artigo anterior é aplicável, com as necessárias adaptações, às frações autónomas e às partes de prédio urbano suscetíveis de utilização independente, de uso habitacional, classificadas como devolutas, nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto, que **estejam há mais de dois anos com essa classificação**, quando localizadas fora dos territórios do interior, como tal identificados no anexo à Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho.

2 - **Findo o prazo de dois anos referido no número anterior, o município territorialmente competente remete ao respetivo proprietário, consoante os casos:**

a) **Notificação do dever de conservação**, previsto no n.º 2 do artigo 89.º, promovendo a execução das obras necessárias, em caso de incumprimento daquela notificação, ao abrigo do artigo 91.º; **ou**

b) **Notificação do dever de dar uso à fração autónoma e, querendo, apresentação de proposta de arrendamento**, nos termos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro.

3 - O valor da renda na proposta de arrendamento prevista na alínea b) do número anterior não pode exceder em 30 % os limites gerais de preço de renda por tipologia em função do concelho onde se localiza o imóvel, previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.

4 - **Nos casos em que, efetuada a notificação prevista na alínea b) do n.º 2, o proprietário recuse a proposta ou não se pronuncie no prazo de 90 dias a contar da sua receção, e mantendo-se o imóvel devoluto, o município territorialmente competente, sempre que se revele necessário para garantir a função social da habitação, prevista no artigo 4.º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que aprova a lei de bases da habitação, pode, excecional e supletivamente, proceder ao arrendamento forçado do imóvel.**

5 - Caso os municípios não pretendam proceder ao arrendamento do imóvel e o mesmo não careça de obras de conservação, remetem a informação sobre o imóvel ao IHRU, I. P., para que este possa, querendo, notificar o proprietário, nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 e no n.º 4.

6 - O disposto no presente artigo não se aplica às Regiões Autónomas.»

A partir da livre leitura do dispositivo legal, é visível que a intenção do PMH não seria afrontar direitos ou conduzir abruptamente um arrendamento forçado. Algo que faz parecer um exagero proposital para desconsiderar um direito tão importante. Muito pelo contrário, o texto legal remete a um procedimento gradual para comunicar os proprietários sobre um imóvel que esteja em condições de abandono ou deva ser melhor utilizado segundo o entendimento e liberdade condizente ao titular deste direito.

Utilizar a “força” não é a primeira via do procedimento entregue pelo PMH, mas sim, a última . Portanto, todos os argumentos estabelecidos em oposição a

esta norma, ou que teria uma suposta inconstitucionalidade, esquecem — em alguns casos propositalmente—, de verificar que além de coerente, é também um meio plenamente condizente de ser feito em etapas, tal como outros que não foram considerados inconstitucionais.

Basicamente, seria como retirar a expressão “proceder ao arrendamento forçado do imóvel”, prevista no diploma em discussão, sem aferir o contexto que é aplicado e em qual hipótese deverá ser feito. Por mais óbvio que possa parecer, não é esperado que as Câmaras realizem de forma discricionária o arrendamento forçado ou sem dar a devida atenção a todos os passos que são necessários até chegar na fase mais coerciva.

Para além desse ponto, o pensamento contrário a constitucionalidade da norma transmite uma ideia que isso seria algo novo, ou de teor ideológico do governo que aprovou o PMH. No entanto, essa forma de tentar desprestigiar a redação legal e o seu teor também comete o equívoco de não aprofundar sobre os temas que são positivados sobre a intervenção estatal sobre a propriedade e não recaíram no mesmo debate de inconstitucionalidade.

Um dos grandes exemplos, quase análogo a essa discussão é a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o qual foi aprovada no ano 2014 durante outro governo, e foi pioneira em adotar o dever do Estado em diretamente agir com intervenção sobre edifícios e frações autónomas para ações de reabilitação. Nestes casos, a lei foi clara em abordar a possibilidade do arrendamento forçado, conforme extraído abaixo, com o devido destaque realizado pelo mestrando:

Artigo 36.º

Arrendamento forçado e disponibilização de prédios na bolsa de terras

1 - Os edifícios e as frações autónomas objeto de ação de reabilitação **podem ser sujeitos a arrendamento forçado**, nos casos e nos termos previstos na lei.

2 - Os prédios rústicos e os prédios mistos sem dono conhecido e que não estejam a ser utilizados para fins agrícolas, florestais, silvo-pastoris ou de conservação da natureza, podem ser disponibilizados na bolsa nacional de terras, nos termos da lei.

Diante do exposto, é até inequívoco que existe a previsão do arrendamento forçado noutro diploma o qual não foi dado a sua inconstitucionalidade. Razão pelo qual denota-se a fragilidade nos argumentos que defendem incompatibilidade do dispositivo da PMH com a carta magna, tampouco pode-se dizer que a lei mais recente seria um viés meramente ideológico de um governo quando observado noutro, o mesmo tópico.

Neste sentido, o Eurodeputado Pedro Marques²⁰³, em artigo de opinião sobre este fenómeno de críticas a este assunto escreve:

Uma medida tão "comunista" que é seguida em países europeus como a Dinamarca (social-democrata) ou os Países Baixos (liberal), e foi já admitida numa lei de solos de um governo de direita em Portugal.

Existe ainda uma preocupação legítima que o imóvel supostamente devoluto seja apenas uma espécie de embuste para esconder algum arrendamento não registado, ou alguma espécie de lucrar pela clandestinidade, como muito bem diz o jornalista Daniel Deusdado²⁰⁴ em seu artigo de opinião:

Concentremo-nos então nas devolutas das áreas metropolitanas, as tais que fazem falta. Por que não são disponibilizadas para arrendamento se são como água no deserto? Uma das razões - provavelmente a principal - será esta: porque estão ocupadas. E rendem menos em formato de arrendamento legal do que aos pedaços, por quarto, a 600, 700 ou até muito mais por cama disponibilizada. Ainda por cima em formato "dinheiro por fora", um "win-win" para alunos sem alternativas, estrangeiros de profissões médias e portugueses à espera de uma solução.

Além disso, mostra-se patente a inexistência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade sob o assunto, nem mesmo a configurar uma grave ameaça ao direito de propriedade privada e aos demais princípios fundamentais do ordenamento jurídico português.

²⁰³ MARQUES, Pedro. 2023. Mais habitação: bom para os portugueses, mau para a oposição. Artigo de opinião. Diário de Notícias. Disponível em <https://www.dn.pt/opiniao/mais-habitacao-bom-para-os-portugueses-mau-para-a-oposicao-15969217.html/>, acesso em 15/04/2024.

²⁰⁴ DEUSDADO, Daniel. 2023. Não tocar nos devolutos. Podem estar cheios. Artigo de opinião. Diário de Notícias. Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/nao-tocar-nos-devolutos-podem-estar-cheios-15903554.html/>. Acesso em: 15/04/2024.

Esgotado este primeiro e repercutido debate, resta outro ponto que veio a levantar uma bandeira de afronta à CRP: as medidas propostas supostamente representam um ataque à livre iniciativa²⁰⁵.

A livre iniciativa é um princípio fundamental consagrado no artigo 61.º da CRP e fortemente caracterizado como um direito liberal a desenvolver uma atividade lícita com o máximo de liberdade. Sendo então, para além do arrendamento coercivo, outro dispositivo que seria discutível: o regime de suspensão de novos registos de alojamento local previsto no artigo 19.º da PMH.

Para a Associação do Alojamento Local em Portugal (ALEP), através do parecer jurídico emitido pela Abreu Advogados²⁰⁶, a referida medida é considerada uma interferência indevida no mercado e um desincentivo ao investimento em habitação de cunho turístico, possuindo uma enorme restrição indevida na autonomia e capacidade de decisão sobre os imóveis e nas atividades dos particulares.

Sobre esse argumento, também não reside bastante solidez para considerar inconstitucional tendo em vista ser notório que a livre iniciativa não significa

²⁰⁵ Para o doutrinador Jorge Bacelar Gouveia em seu parecer sobre o PMH: "(...) Assim sendo, o objeto do presente Parecer de Direito, nos termos por que a Consulta recorta o problema apresentado, tem que ver com a análise da constitucionalidade de várias das suas disposições por comparação em diversos parâmetros constitucionais, sendo possível identificar as seguintes situações de inconstitucionalidade: - a inconstitucionalidade por violação dos direitos de iniciativa e propriedade privada, que são considerados direitos fundamentais 'análogos' aos direitos, liberdades e garantias, comungando do seu regime reforçado, mormente em matéria de restrições legislativas admissíveis;". Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2023. Parecer de Direito - A proposta de lei do pacote "mais habitação" à luz da Constituição: violação dos direitos de iniciativa e propriedade privada e princípios da proteção da confiança e da igualdade; invalidade e dever de indemnizar como resultado da sua inconstitucionalidade. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a51304e445a6a5a4455794c5463794e4455744e4751324d4331694d324e6d4c5467784e7a51784e4455314f446779597935775a47593d&fich=4446cd52-7245-4d60-b3cf-81741455882c.pdf&Inline=true>. Acesso em 15/04/2024.

²⁰⁶ Abreu Advogados. 2023. Parecer jurídico para a Associação do Alojamento Local em Portugal. Inconstitucionalidade das normas sobre registo e manutenção de estabelecimentos de alojamento local constantes da Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a526c4d444e6d5a545a6a4c54526d4f5749744e4441784e5330345a445a684c5745344d44673359546b315a446735596935775a47593d&fich=4e03fe6c-4f9b-4015-8d6a-a8087a95d89b.pdf&Inline=true>. Acesso em 15/04/2024.

liberdade irrestrita para desempenhar atividades lucrativas²⁰⁷. É notório, que nem todas as atividades são possíveis de serem desempenhadas por serem contrárias à lei, outras por serem intensamente reguladas para promover menos riscos à coletividade e até mesmo, em situações específicas, consideradas emergenciais, este direito deve ser avaliado para adaptar-se, possibilitando inclusive a sua suspensão, tudo seguindo o rigor de realizar através do crivo do legislador.

Não se trata de nenhuma inconstitucionalidade a norma jurídica, democraticamente realizada, formal e materialmente correta, adotar posturas de acordo com a necessidade²⁰⁸. Exemplos não faltam, como as medidas que fizeram ajustes na livre iniciativa durante a pandemia de Covid-19²⁰⁹, ou mudanças no entendimento da venda de produtos com base no cannabis²¹⁰, regulamentações sobre comércios de rua²¹¹, dentre tantos outros. A livre iniciativa é hoje algo livre para quem preenche os seus requisitos dentro dos quadros do ordenamento jurídico.

Neste sentido, é um exagero imaginar que na atual crise habitacional existente no país, não fosse necessário implementar meios de suspender a emissão de novos registos de alojamento local nas modalidades de apartamentos e estabelecimentos de hospedagem integrados em fração autónoma. Não somente isso, como o PMH foi prudente em aplicar uma exceção aos territórios do interior

²⁰⁷ Segundo jurisprudência do TC: “Também aqui a Constituição garante esse direito em termos não absolutos, ou seja, o direito à propriedade privada e à sua transmissão é reconhecido dentro dos limites e nos termos definidos noutros lugares da lei fundamental, competindo ao legislador definir-lhe o conteúdo e os limites.” Cfr. PORTUGAL. 2001. Tribunal Constitucional. ACÓRDÃO Nº 471/01. Processo nº 666/99, 3ª Secção, Rel. Cons. Tavares da Costa em 24 de outubro de 2001, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010471.html> , Acesso em 10/05/2024.

²⁰⁸ REALE, Miguel. 1994. Teoria tridimensional do direito. Editora Saraiva. p 35.

²⁰⁹ GOUVEIA, Jorge bacelar. 2020. O Estado de exceção no Direito Constitucional. Editora Almedina. pp. 111 ss.; BOTELHO, Catarina Santos. 2020. Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, in Direito Administrativo de Necessidade e de Excepção., pp. 13 e 14. No mesmo sentido: LANCEIRO, Rui. 2020. Breves notas sobre a resposta normativa portuguesa à crise da Covid-19. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Edição 61. p. 736.

²¹⁰ Lei n.º 33/2018, de 18 de julho. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2918&tabela=leis&ficha=1&pagina=1 , Acesso em 10/05/2024.

²¹¹ Decreto-Lei n.º 122/79, de 8 de maio. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/6099/decreto-lei-122-79-de-8-de-maio>. Acesso em 11/05/2024.

e das Regiões Autónomas²¹², pelo facto destes não serem considerados emergenciais para uma ação tão severa.

Mesmo que a tentativa, no arrendamento forçado ou na suspensão de novos registos de AL, possua uma imagem de inconstitucionalidade, ou supostamente violaria os princípios da legalidade e da segurança jurídica, é imprescindível um olhar atento para a realidade social e para a constitucionalidade do texto da PMH.

Para o criticismo deste mestrando, aquilo que foi apresentado no PMH são propostas totalmente necessárias para um tema que estava pouco discutido nos círculos políticos, ou melhor, inexistente de um debate sério que estivesse à altura da problemática. Mesmo que neste momento existam discussões sobre a constitucionalidade de alguns pontos ou que tenha gerado um desconforto em algumas camadas da sociedade, mostrou a imprescindibilidade do tema e o rigor dos estudos da área.

É importante também destacar que a defesa da propriedade privada ou da livre iniciativa não deve se traduzir em um óbice ao desenvolvimento social e à promoção do bem-estar coletivo. Porque viver em ambiente democrático é ceder ou discutir aos momentos de mudança, trata-se de encontrar um equilíbrio entre os interesses individuais e os interesses da coletividade, sempre respeitando os princípios fundamentais do Estado de Direito.

A aprovação do PMH foi portanto um grande acerto²¹³, sendo este diploma um verdadeiro representante de um movimento de progresso significativo no que tange à proteção dos direitos sociais e ao Estado de Direito Democrático. Serve também para demonstrar, tal como definido no tópico anterior deste trabalho, que habitação não pode ser encarada apenas como mercado.

²¹² Segundo o n.º 1 e o n.º 5 do Artigo 19 da PMH.

²¹³ Em sentido contrário o atual governo considera muitas medidas do PMH como “erradas”, propondo a modificação da referida lei e promover uma reversão das medidas. Cfr. IMOBILIÁRIA, V. 2024. Novo Governo revoga «medidas erradas» do Mais Habitação. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/m2/atualidade/novo-governo-revoga-medidas-erradas-do-mais-habitacao/>. Acesso em: 18/05/2024.

4.2. O CASO BRASILEIRO

No Brasil, as políticas de cunho habitacional possuem quase uma exclusividade para a compra do imóvel próprio (aquisição de propriedade). No posicionamento crítico, como melhor explicado neste tópico, há completa inexistência de políticas habitacionais eficazes, algo que tem sobrecarregado a política urbana de assistência social para algo que seria uma oferta de serviços de acolhimento emergencial e provisório.

No entanto, o plano que deveria ser apenas provisório é marcado pela deficiência indeterminada dos governos, agravando o cenário habitacional devido aos critérios neoliberais dos governos de viés meramente financeiro²¹⁴. Noutras palavras, foca-se em adquirir um imóvel e fazê-lo o lar daquela família, ao invés de explorar tantos outros caminhos.

As diretrizes habitacionais e urbanas brasileiras ganharam uma nova dimensão na pauta política nacional somente após a promulgação do Estatuto da Cidade ²¹⁵ em 2001 e o estabelecimento do Ministério das Cidades ²¹⁶ em 2003, encarregado de elaborar políticas urbanas em escala nacional e oferecer suporte técnico e financeiro aos governos locais.

Pela primeira vez, houve um ministério a integrar as áreas das políticas setoriais, incluindo habitação, saneamento e transporte, em nível federal, reconhecendo a relevância da agenda para a reforma urbana. Conforme se extrai do Artigo 3.º do Estatuto da Cidade:

Art. 3.º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
(...)

²¹⁴ Tecemos a dura crítica pautando-se na observação das políticas públicas urbanas para moradia, inclusive com base no estudo da Doutora Arquitecta Isadora de Andrade Guerreiro que confirma em seu estudo na cidade de São Paulo que a base tem sido, nos últimos 10 anos, de construção de novas moradias, com escassas outras formas de provisão. Cfr. GUERREIRO, Isadora de Andrade (2019). Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. Disponível em <https://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>. Acesso em 05/01/2024.

²¹⁵ Lei nº 10.257/2001, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 05/01/2024.

²¹⁶ Lei nº 10.683/2003, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm. Acesso em 05/01/2024.

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico²¹⁷

Ainda sobre a importância do Estatuto da Cidade na temática da habitação urbana, há uma ferramenta mais célere para requerer a posse de imóvel se este for utilizado para moradia. No Artigo 9.º da referida lei, trata sobre uma usucapião especial de imóvel urbano, o qual autoriza aquele que possuir, durante cinco anos e de forma ininterrupta, uma área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-a para moradia, adquire o domínio²¹⁸.

Apesar disso, o grande marco do governo brasileiro ao tratar do assunto da habitação foi com o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), iniciado em 2009 ²¹⁹. O programa em si, conforme a lei que o instituiu - Lei nº 11.977/2009, consiste, segundo o seu artigo 1.º na criação de Instrumentos para estimular a construção e compra de novas unidades residenciais ou a requalificação de imóveis urbanos e a construção ou reforma de habitações rurais, destinados a famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) ²²⁰.

O PMCMV, além de único meio minimamente apresentado pelo governo, deixou marcas críticas sobre a forma que foi organizado. Isso porque, um aspecto central do programa, especialmente naqueles endereçados à população mais desfavorecida financeiramente, foi o de afastar das áreas com maior infraestrutura social e urbana na criação de verdadeiras comunidades isoladas, conforme explica Rodrigues²²¹:

Um ponto chave da crítica ao programa, principalmente com relação aos projetos para a população de baixa renda, é que as empresas

²¹⁷ O mesmo inciso III foi alterado em 2015 através da Lei nº 13.146 para: “ III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público”

²¹⁸ O mesmo artigo informa que o requerente da usucapião não pode ser proprietário de outro imóvel para fazer este procedimento..

²¹⁹ ROLNIK, R. 2015. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo. p. 300 a 302.

²²⁰ Segundo o artigo 1.º da Lei nº 11.977/2009, com alterações no seu texto pela Medida Provisória n.º514/2010 e depois pela Lei n.º 12.424/2011, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm . Acesso em 05/01/2024.

²²¹ RODRIGUES, Rute Imanishi. 2017. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra capital. pp. 36 e 37.

construtoras utilizam seu estoque de terras, geralmente em áreas periféricas desprovidas de equipamentos sociais e urbanos, para ofertar projetos economicamente rentáveis, mas que criam verdadeiros bairros populares em áreas longínquas, com impactos negativos para os beneficiários do programa e para toda a cidade.

O PMCMV, mesmo apresentando-se como uma resposta ao déficit habitacional vivenciado no Brasil, mostrou-se muito mais como uma política pública de natureza econômica que propriamente social²²². Em alguns casos, a medida habitacional era também uma espécie de “camuflagem social” para as remoções de comunidades (popularmente conhecidas como favelas).

Um dos maiores exemplos recentes foi a remoção de famílias que viviam na Favela do Sambódromo, no estado do Rio de Janeiro e foram realocadas para o “condomínio Oiti”, local esse com uma distância de 60 km do local que anteriormente viviam²²³. A medida atabalhoada, sob a crítica do mestrando, só aconteceu para fins de embelezar a cidade, tendo em vista que o local circundante seriam realizadas a largada e chegada da maratona dos Jogos Olímpicos de 2016, assim como, na mesma região teriam as provas de tiro com arco.

Ainda neste âmbito, mesmo sendo basicamente a única medida entregue pelo governo federal nesse aspecto, o PMCMV, não se podem tecer apenas críticas negativas, já que foi o maior programa habitacional brasileiro, com resultados altamente expressivos. Num período de 10 anos de PCMV, houve 4,3 milhões de unidades habitacionais entregues e um contrato de construção de novas moradias em 5,7 milhões de unidades habitacionais²²⁴.

²²² Neste mesmo sentido, Loureiro, Macário, & Guerra dizem: “(...) Em outras palavras, o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a configurar-se como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda, à semelhança do que já havia ocorrido com o programa do BNH, liderado pelo SFH, como mencionado anteriormente.” LOUREIRO, M. R., MACÁRIO, V., & GUERRA, P. 2013. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. Texto para Discussão. Brasília: IPEA. p. 17.

²²³ Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. 2015. Disponível em https://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf Acesso em 05/02/2024.

²²⁴ ANTUNES, Leda. 2019. Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. Redação do jornal de economia da UOL, disponível em <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover> . Acesso em 05/02/2024.

Ainda nos programas recentes, houve em 2020, sem a devida participação popular necessária²²⁵, a extinção momentânea do PMCMV para colocar um substituto com outro nome e melhor aparência do então governo: Programa Casa Verde Amarela (PCVA)²²⁶.

Trata-se de uma crítica do mestrando que a forma realizada pelos legisladores no âmbito tão frágil como sendo a habitação, resolveram por tentar descaracterizar a o sinónimo popular da única medida existente e bem sucedida do então considerado período do Lulismo^{227 228}. Afinal, as alterações realizadas poderiam compreender o mesmo PMCMV ao invés de criar outro nome como o PCVA.

Inclusive o ilustre jurista brasileiro Flávio Tartuce²²⁹ trata sobre tal mudança da nomenclatura como sendo:

Em verdade, o que me parece é uma necessidade política constante de se criar, em cada governo, um programa habitacional próprio, com uma nomenclatura que agrade a um determinado grupo. E com isso, em havendo modificações ou não no texto, alteram-se as regras burocráticas ou mantêm-se problemas técnicos e inconstitucionalidades nos diplomas.

Cabe rapidamente exprimir neste trabalho que existe até mesmo um teor cômico nesta mudança de PMCMV para PCVA no que concerne ao seu símbolo. Porque se antes era formado por um desenho de uma casa nas cores verde e amarela, quando o programa mudou seu nome para essas mesmas cores, mudou a imagem para uma casa azul e letras de “casa verde e amarela” igualmente em azul. Noutras palavras, na intenção de tentar se afastar do bem sucedido programa

²²⁵ SOUZA, Paulo H M. MACIEL, Igor. USHARA, Yasmin. Programa Casa Verde e Amarela: Comentários a lei 14.118/2021. 1º edição. Porto Alegre. Simplíssimo, 2021. p. 11 e 12.

²²⁶ Originário da MP n.º 996/2020 e depois confirmado pela Lei n.º 14.118/2021. Cfr. BRASIL. Medida Provisória 996/2020, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8883477&disposition=inline>, Acesso em 15/05/2024.

²²⁷ CARDOSO, Adauto Lucio. 2017. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra capital. p. 97.

²²⁸ A expressão “Lulismo” é considerada como uma criação do famoso Cientista Político brasileiro Rudá Ricci em 2004, no entanto foi melhor explorado e difundido após a publicação de “Os sentidos do Lulismo” do cientista político André Singer.

²²⁹ TARTUCE, Flávio. A Lei 14.118/2021 e Suas Repercussões Para o Direito de Família: Breves Anotações. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-lei-14118-2021-e-suas-repercussoes-para-o-direito-de-familia-breves-anotacoes/1161227959>. Acesso em 05/02/2024.

do governo anterior, optaram por mudar a imagem, mesmo que fosse um verdadeiro paradoxo ao seu próprio nome.

A principal alteração, além do nome e absorção do PMCMV, foi reduzir o acesso ao programa pelas camadas mais pobres (famílias de baixa renda)²³⁰, mas mantendo-se nos moldes do programa anterior. O importante tablóide francês, com versões brasileiras, o Le Monde Diplomatique Brasil, chamou o PCVA de “programa bicolor” e enalteceu que não altera em nada a provisão habitacional a qual já era esperada.²³¹

Infelizmente, a abordagem habitacional focada na compra da casa própria, não conseguiu resolver adequadamente a questão das moradias até o momento, parecendo que a prevalência da ideia da casa própria como solução exclusiva da fundamentação da política habitacional como uma estratégia meramente econômica.

Desse modo, com o retorno do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao governo no dia 1.º de janeiro de 2023, voltaram-se as discussões habitacionais e inclusive fomentou-se a retomada ao nome original²³². No mesmo ano, foi substituído o PCVA para novamente o PMCMV²³³.

O novo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), segundo o inciso IV do Artigo 4.º da sua respectiva lei, agora propõe o estímulo à criação de mercados para o aluguel social de imóveis em áreas urbanas.

²³⁰ Neste sentido, o Movimento dos Trabalhadores sem teto (MTST) se pronunciou em nota oficial como sendo o sepultamento da “faixa 1” do programa, referente a categoria das famílias mais pobres para a aquisição do imóvel. Disponível em <https://mtst.org/noticias/nota-oficial-sobre-o-programa-casa-verde-e-amarela/>. Acesso em 05/02/2024.

²³¹ BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. Le Monde Diplomatique em 28 de agosto de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casaverde-e-amarela/>. Acesso em 05/02/2024

²³² Neste sentido foi produzido em 14 de fevereiro de 2023 a Medida Provisória (MP) 1162/2023. BRASIL. (MP) 1162/2023. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155886>. Acesso em 15/06/2024.

²³³ BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em 15/06/2024.

Dessa forma, o foco do programa, recentemente, não se limita apenas à transferência de propriedade. O incentivo ao aluguel como política habitacional aparece para trazer diversos benefícios, tais como: a oferta de moradias em áreas bem localizadas e já adequadas para proporcionar uma habitação digna.

Nesse mesmo sentido, pôr em arrendamento os imóveis também auxilia a ocupação de imóveis vazios existentes, o que pode vir a reduzir a necessidade de buscar novas áreas para ocupação.

Não somente neste caminho, como o novo PMCMV inclui diretrizes para a melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais²³⁴, possibilitando que os beneficiários aprimorem as residências onde já vivem.

Tal mecanismo é de extrema importância, pois muitas famílias são incapazes de arcar com os custos de aluguel e optaram por construir suas próprias moradias sem assistência de especialistas em construção ou até, com meios improvisados. Isso resultou na formação de áreas urbanas com residências inadequadas para a dignidade dos que ali habitam.

Pelo ponto de vista crítico, os beneficiários desta “licença de aprimoramento” da sua moradia, possuem ainda a vantagem de não necessitarem passar pelo fenômeno de realocação, mantendo-se estreito os laços com a sua comunidade local.

Para concretizar o direito à moradia e o direito à cidade nas áreas urbanas do Brasil, é essencial desenvolver políticas públicas de cunho urbanístico. Tais políticas devem abranger não apenas a garantia do direito à habitação, mas também assegurar a plena participação dos cidadãos nos processos decisórios e o acesso aos recursos materiais e simbólicos que definem a vida urbana²³⁵.

²³⁴ Artigo 4.º, inciso VI da Lei nº 14.620/2023. Cfr. BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em 15/06/2024.

²³⁵ FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. 2006. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey. pp. 18 e 19

5. A LUTA PELA HABITAÇÃO COMO UM DIREITO E NÃO COMO UM MERCADO

A habitação, tal como já detalhado neste trabalho, é um elemento fundamental para a dignidade humana. No entanto, no meio de uma disputa cada vez mais polarizada entre “direita e esquerda”, quer seja no Brasil ou em Portugal, há um crescente conflito do entendimento sobre a mercantilização²³⁶ de algo a ser considerado um direito.

Inegável que existe a necessidade particular de “investidores” na área imobiliária quando se é discutido o direito à habitação²³⁷. Não se pode desprezar que tais pessoas empenham fundos próprios na reabilitação de imóveis²³⁸, na melhoria em geral das condições de habitabilidade e desejam auferir um lucro sobre aquilo que foi investido. No entanto, até onde é justo imaginar que um direito seja mais tido como ativo comercial para gerar lucro?

Neste sentido, se de um lado, Portugal realizou uma política descontrolada de Alojamentos locais (AL)²³⁹ em zonas consideradas de grande prestígio para o turismo; o caso brasileiro foi um pouco mais para improvisado, através de uma adoção

²³⁶ Utilizamos da palavra “Mercado” para referir-se à exploração capitalista de usar do bem jurídico tutelado da habitação sob a forma de mercadoria. Tal semelhança seria na perspectiva de Karl Marx sobre a terra em geral no problema sem a superação da sociedade capitalista, na qual impõe uma severa dominação mecanicista em que, o ilustre filósofo determina para não serem os indivíduos dominados pelo “poder cego” do mercado capitalista. MARX, Karl. 1983. Das Kapital. Band I. MEW 23. Berlin: Dietz Verlag. p. 59.

²³⁷ COCOLA-GANT, A. 2018. O capitalismo imobiliário e a crise da habitação em Lisboa. Le Monde Diplomatique, nº 136. p. 10.

²³⁸ Nesse sentido Pereira diz: “(...) De facto, para que a reabilitação aconteça, de forma intensiva e sistemática, e não apenas pontual, coloca-se o desafio às autoridades sobre como envolver o sector privado e atrair capital para a reabilitação urbana, como eliminar as barreiras ao investimento de forma a minimizar o risco das operações de reabilitação, e como desenhar parcerias público-privadas criativas e veículos financeiros inovadores que ultrapassem as dificuldades de financiamento. PEREIRA, Patrícia Ramos Clímaco. 2011. Análise Do Comportamento Dos Investidores Privados Na Reabilitação Urbana Da Cidade De Lisboa-Segmento Habitação. Dissertação de mestrado na Universidade Técnica de Lisboa. p. 13.

²³⁹ Positivado através do Decreto-Lei n.º 39/2008 e definido no seu artigo 3.º, n.º 1, que diz: “1 - Consideram-se estabelecimentos de alojamento local as moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem que, dispondo de autorização de utilização, prestem serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas não reúnam os requisitos para serem considerados empreendimentos turísticos.”

de um caminho considerado menos regulamentado ^{240 241}, mas de igual modo a retirar população urbana residente e incentivar a entrada dos turistas. A habitação tornou-se mais um meio de garantir ganhos financeiros do que como um direito humano básico.

Neste sentido, houve um grande fenómeno de retirada da população local de determinada região para dar lugar para uma outra de carácter transitório ou meramente de passagem para fins de passeios. O que aparentava ser apenas mais uma forma de investimento com retornos considerados com base no mercado de turismo como se assemelhava a hotelaria, passou a ser um grave problema urbano. Isso porque, é de se imaginar que quem vive em determinada zona, em exemplo, nas cidades do Rio de Janeiro ou em Lisboa, já não possuía mais aquela oferta para sua habitação, reduzindo o número de possibilidades de arrendamento para quem lá vive e depende de trabalhar.

Não somente aconteceu a redução do número de moradias, como houve um fenómeno natural do mercado em buscar as possibilidades de maior vantagem (ou retorno económico). Essa problemática gerou por efeito imediato a gentrificação das áreas urbanas, o aumento dos arrendamentos que lá permaneceram e um salto do valor dos imóveis pelo benefício do investimento. Tudo isso naquela máxima de fazer “a mudança sutil dos terrenos baldios industriais para ‘mecas’ do turismo”²⁴².

A mercantilização da habitação ocorre quando as casas são tratadas principalmente como ativos financeiros, em vez de lugares para as pessoas viverem. Não seria por menos, isso pode levar a uma série de problemas sociais e económicos, marginalizando a população local para áreas mais distantes ou cujo preço seja mais coerente com a situação financeira. Nada mais é que tornar a habitação inacessível para muitas pessoas.

²⁴⁰ Realizamos este apontamento por carecer de textos aprofundados no ordenamento jurídico brasileiro para definir algo próximo dos alojamentos temporários, limitando-se a uma forma conceitual, porém pouco reguladora. Basicamente, o que ocorre é uma liberdade dos proprietários de dispor sobre seu imóvel para um arrendamento de temporada.

²⁴¹ Os meios jurídicos identificados para este fim seria o artigo 23 da Lei nº 11.771/2008 (política Nacional de Turismo) e o artigo 48 da Lei nº 8.245/1991 (Lei de locações)..

²⁴² Tradução do mestrando do original: “(...) some cities managed to make a smooth transition from industrial wasteland to tourist mecca.” JUDD, Dennis R. e; FAINSTEIN, Susan S. 1999. The tourist city. Yale University Press. p. 12

Quanto mais inacessível, mais lucrativo é o bem jurídico.

Não se pode apenas culpar apenas o Alojamento local (Portugal) ou imóveis em locação de temporada (Brasil). É necessário enxergar que o problema é um pouco mais profundo de uma ala ideológica que entende ser o livre mercado a solução para todos os males²⁴³ ou que o Estado em nada deveria interferir nas atividades particulares²⁴⁴ ²⁴⁵. Mas e o que dizer quando o esse mesmo Estado fomenta a idéia mercadológica e suporta chamar de investidor os estrangeiros que adquirem imóveis no seu país? Essa é a terrível²⁴⁶ medida do “Golden Visa” imobiliário, ainda em vigor no Brasil²⁴⁷ e que vigorava em Portugal até 2023²⁴⁸.

A título de enorme criticismo, o investidor estrangeiro no Brasil tem a vantagem de adquirir para si a autorização de residência na compra de um imóvel ou vários, desde que alcance o montante de um milhão de reais (unidade monetária brasileira ou BRL), conforme pode-se ver na leitura do artigo 2.º da Resolução Normativa n.º 36/2018 do MJSP²⁴⁹, com destaque realizado pelo mestrando:

²⁴³ Ao abordar sobre a ascensão da teoria neoliberal, HARVEY diz: “O neoliberalismo como potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo havia muito se achava oculto sob as asas da política pública.” HARVEY, David. 2008. O neoliberalismo. História e implicações. São Paulo: Loyola. p. 15.

²⁴⁴ Segundo Von Mises, “(...) O mercado orienta as atividades dos indivíduos por caminhos que possibilitam melhor servir as necessidades de seus semelhantes.” VON MISES, Ludwig. 2010. Ação Humana. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. p. 315. Em sentido parecido, Bastiat revela que as mazelas socioeconômicas não devem ser sanadas pelo Estado, mas sim através do mercado em BASTIAT, Frédéric. A Lei. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. p. 55.

²⁴⁵ Em sentido contrário, Echevarria destaca que "(...) O Estado deve garantir as pessoas a liberdade na organização da "coordenação econômica" nos planos Revista de Geopolítica, v. 12, nº 2, p. 26-40, abr./jun. 2021. 29 individuais e nos empresariais, garantindo a longo prazo, os níveis adequados de certeza, isto é, de confiança na estabilidade e sustentabilidade da ordem da economia". ECHEVARRIA, Santiago García. 2018. Contribución de la escuela de friburgo al pensamiento económico-europeo: Reflexiones en torno ala obra básica de Walter Eucken "Principios de Política Económica". p. 31.

²⁴⁶ O mestrando considera um pensamento “terrível” na construção análoga de um pensamento alinhado a Keynes quando discorre do abuso de liberdade do Laissez Faire ao Darwinismo Selvagem. KEYNES, John Maynard. 1919. As consequências econômicas da paz. Tradução de Sérgio Bath em 2002. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Clássicos IPRI; v. 3. pp. 5 e 6.

²⁴⁷ Resolução Normativa N.º 36/2018 emitido através do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/nav-guiada/rn-36> . Acesso em 06/03/2024.

²⁴⁸ A partir do Programa Mais Habitação (Lei n.º 56/2023), deixou de ser possível a obtenção autorizações de residência para atividade de investimento.

²⁴⁹ BRASIL. Resolução Normativa n.º 36/2018 do MJSP. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_36_DE_9_DE_OUTUBRO_DE_2018_ALTERADA_PELA_RESOLU%C

Art. 2º A concessão de autorização de residência para investimento imobiliário **fica condicionada à aquisição de bens imóveis, localizado em área urbana**, em montante igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) podendo ser:

- a) aquisição de bens imóveis construídos; ou
- b) aquisição de bens imóveis em construção.

§ 1º O valor mínimo do investimento poderá ser inferior até 30% do total disposto no caput deste artigo, quando se tratar de aquisição de imóveis nas regiões Norte e Nordeste do País.

§ 2º O interessado **poderá comprovar** o investimento imobiliário, previsto nesta Resolução, **mediante a aquisição de mais de um imóvel como proprietário**, desde que a soma de todos os imóveis corresponda ao montante disposto no caput ou no § 1º deste artigo.

Se o interesse do legislador brasileiro foi o de fomentar a venda de imóveis urbanos em detrimento da população que lá vive, é possível dizer que conseguiram. Isso pois, o próprio mencionado artigo categoriza a condição de ser em área urbana e dá possibilidade de comprar vários para chegar ao montante que é considerado de investimento.

O intuito, em diplomas como estes, foi o de globalizar o acesso a imóveis com um benefício adicional de garantir ao estrangeiro investidor, uma autorização de residência no país.

Com todo respeito aos legisladores, mas inexistem benefícios²⁵⁰ ou qualquer fundamento na entrega de vantagens aos supostos investidores internacionais que não seja o de fomento de mercados de luxo e os ganhos de agências de consultoria imobiliária, afinal, o ganho social é basicamente nulo, ou melhor, apenas a degradação do direito à habitação.

É um contraste com a ideia de que a habitação é um direito humano básico, a visão da habitação como um mercado. Embora pareça que seríamos ativistas pelo fim do mercado imobiliário, não é por essa linha de raciocínio que encontra-se em busca. O mercado é necessário, mas não pode prejudicar a comunidade como um todo, nem mesmo ser um mecanismo de privilégio.

[3%87%C3%83O CNIG MJSP N%C2%BA 46 DE 9 DE DEZEMBRO DE 2021.pdf](#) . Acesso em 14/06/2024.

²⁵⁰ MORAIS, Luís; SILVA, Rita; MENDES, Luís. 2018. Direito à Habitação em Portugal: Comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017. In. Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais. p. 234.

Isso significa que todos devem ter acesso a uma habitação adequada, independentemente de sua renda ou status social, sendo também a localização algo de suma importância, a qual permita o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde, assim como, da proximidade com os meios de sustento das famílias.

Segundo o economista e também filósofo, Miguel Costa Matos²⁵¹, a respeito desse assunto:

(...) Associado à globalização do capital imobiliário, os preços das casas têm convergido com o mercado internacional sem correspondência no poder de compra dos portugueses. Desde 2015 o preço da habitação subiu 108%, segundo o índice de Preços da habitação, do INE, enquanto os salários subiram, em média, 26%.

Nesta realidade que deixou de ser um direito para ser mais uma atividade económica, muitas pessoas abdicaram - ou foram obrigadas - da própria dignidade e decidiram viver em sobrelotações de casas ou apartamentos²⁵². Noutras palavras, na linguagem liberal: o mercado se regula por conta própria²⁵³.

Neste ponto, conceitua-se a habitação com sobrelotação, aquela em que não possuam um número suficientes de divisões para os indivíduos que nela vivam²⁵⁴. Como exemplo, um apartamento de uma única divisão com 6 pessoas - quer sejam da mesma família ou não.

Antes, viver em quartos ou dividir um espaço era considerado algo típico dos estudantes ou dos viajantes. Para agora, a sobreviver com o aumento das rendas e de um acesso ao crédito difícil face aos salários, levou uma parcela urbana a

²⁵¹ MATOS, Miguel Costa. 2024. Portugal e Agora? - 30 idéias para mudar o país. Bertrand Editora: Lisboa. 1.º Ed. p. 121.

²⁵² Os mais diversos conteúdos jornalísticos dispõem sobre um problema comum da sobrelotação a inadequação das habitações, conforme pode se extrair dos seguintes sites: <https://www.publico.pt/2024/03/15/economia/noticia/pessoas-vivem-casas-sobrelotadas-humidade-luz-natural-saneamento-2083723> , Acesso em 20/03/2024; <https://observador.pt/2024/04/06/sobrelotacao-preocupa-proprietarios-inquilinos-e-condominios-que-pedem-fiscalizacao/> , Acesso em 10/04/2024 e; <https://www.dn.pt/4519069853/proporcao-de-pessoas-em-casas-sobrelotadas-aumenta-para-13-em-2023/> , Acesso em 20/03/2024.

²⁵³ Utilizamos do jargão comumente associado a Turgot, sobre deixar livre o mercado, o famoso “Laissez faire”. ROTHBARD, Murray N. O Brilhantismo de Turgot–Parte I. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics. p. 189.

²⁵⁴ O conceito é entregue pelo INE em seus inquéritos para apurar as situações de habitação com condições sobrelotadas, conforme extraído de INE. Conceito 8244. Disponível em <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/8298>. Acesso em 08/03/2024.

viver em pequenos espaços compartilhados - por vezes, até com pessoas estranhas. Porque de um lado existe a necessidade de ter onde morar e do outro, pessoas dispostas a investir neste bem jurídico tutelado que é a habitação.

Neste ponto, o somatório de várias rendas de quartos pode ser algo muito interessante para os proprietários de apartamentos em zonas urbanas, ou até de arrendatários com subarrendamentos²⁵⁵. Afinal, onde muitos enxergam um problema, os empreendedores imobiliários - se é que algum desses possam assim serem chamados - observam uma grande oportunidade.

Para garantir que a habitação seja tratada como um direito e não como um mercado, é necessário repensar na forma como a própria moradia é abordada. Se continuar sob a perspectiva de um ativo financeiro disponível no mercado e livre de ingerências do Estado, maior risco de transformar o problema em algo ainda maior.

Quando um direito tão importante como o da habitação digna é colocado de lado frente às necessidades do mercado dinâmico, situações graves surgem como forma de mitigar a necessidade básica por um simples abrigo. Isso é o que acontece pelos meios clandestinos ou soluções impróprias encontradas pelas pessoas para sobreviver. Por exemplo, é o que acontece com os esquemas de “camas quentes”.

No chamado “sistema de cama quente”, a pessoa não arrenda um espaço para viver, mas sim uma cama que será utilizada em turnos e partilhada com outras pessoas durante o momento que o utilizador não estiver presente, tal como explicou o autarca Miguel Coelho²⁵⁶, presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior

²⁵⁵ Aqui realizamos uma consideração pessoal: Com familiares no Brasil e no norte de Portugal, de origem simples das Aldeias de Noninha (Aveiro) e da vila de Sernancelhe (Viseu), não tive muito suporte ao chegar em Lisboa para estudar e trabalhar. Tive que me sujeitar, como tantas outras pessoas, a viver inicialmente num quarto de 4 metros quadrados e pagar mensalmente 500€ num contrato sem vinculação com as Finanças. O apartamento consistia numa espécie de cortiço, já que viviam 14 pessoas em seis quartos pequenos para apenas um único banheiro e uma única cozinha. Pelo menos, eu tinha uma janela e iluminação solar pela manhã, um privilégio que me custava 100€ a mais na renda quando comparado aos demais. Os outros quartos eram apenas uma espécie de “câmara adiabática” de 2 a 3 metros quadrados sem qualquer ventilação e, só de abrir a porta, já esbarravam nas camas.

²⁵⁶ Segundo a reportagem realizada por Camilo Soldado e Samuel Alemão de 22/05/2023 no Jornal Público, o autarca Miguel Coelho explicou sobre o fenómeno conhecido como “camas quentes”, considerando tal atitude como ilegal e lamentando o cenário. Disponível em https://www.uc.pt/site/assets/files/1116738/2023_-_05_-_22_-_publico_-

em Lisboa, em reportagem realizada pelo Jornal Público, com destaque realizado pelo mestrando:

Um atestado de residência não permite aferir correctamente sobre o número de pessoas a viver num apartamento, até porque há uma grande rotatividade de indivíduos por apartamento. Quando se diz que um prédio tem 100 habitantes, poder ser que sim, pode ser que não”, afirma Miguel Coelho (PS), presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior.

O autarca salienta que tal se deve, frequentemente, ao uso pelos imigrantes do ilegal **‘sistema de cama quente’, em que várias pessoas usam a mesma cama em diferentes turnos**, poupando nos custos de alojamento.

Resta a pergunta: seria essa a vitória da liberalização de um mercado da habitação? Ou apenas mais uma derrota ao acesso ao direito básico de moradia digna?

Talvez em estudos futuros, a sociedade vai chamar de escravidão essa sobrevivência para possuir a própria moradia digna.

Tal realidade não é apenas a grandes centros como Lisboa e Porto, como também uma realidade brasileira em grandes cidades como Rio de Janeiro²⁵⁷ e São Paulo²⁵⁸.

Resolver esta situação pode envolver uma variedade de estratégias que são impopulares aos segmentos mais liberais, incluindo a regulamentação do mercado imobiliário para prevenir a especulação imobiliária (Tal como Portugal parece estar a fazer com os mecanismos mais atuais sobre a habitação e retirando a possibilidade do Golden Visa de investidores imobiliários), a promoção pública de habitações, até mesmo, o fomento às cooperativas de habitação, e o investimento em habitação social para garantir que todos tenham acesso a uma habitação adequada.

_imigrantes_em_lisboa_e_porto_-_um_quarto_para_cinco-_por_mil_euros.pdf . Acesso em 20/04/2024.

²⁵⁷ ARAGÃO, Thêmis Amorim. 2022. A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro. In Cadernos Metrópole. pp. 766 e 767.

²⁵⁸ BALTRUSIS, N. 2005. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. pp. 81 e 82.

Para além disso, é imprescindível que seja confirmada a moradia digna como um direito básico, cujo papel do estado pode ser o de fiscalizador das atividades privadas, para, quando necessário, confrontar abusos e abandonos realizados pelos detentores da propriedade.

A habitação é muito mais do que apenas um produto a ser comprado e vendido no mercado. É um direito humano básico²⁵⁹ e um elemento fundamental para a dignidade humana. Portanto, é essencial repensar na forma como é abordada a habitação e garantir que ela seja tratada como um direito, e não como um mercado.

²⁵⁹ UNITED NATIONS. 2009. Fact Sheet nº 21: The right to adequate housing. Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Disponível em https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf. Acesso em 13/05/2024.

CONCLUSÃO

A presente investigação abordou o direito à habitação como elemento integrador do Estado Democrático de Direito na contemporaneidade, com foco nos casos português e brasileiro. Sem muitas reservas, aquilo que se observa ao estudar as Constituições brasileira e portuguesa no seu âmbito social da habitação é a necessidade de uma realização efetiva de formas de estado de política integrada para promover melhor o conteúdo que já se encontra positivado. Ainda assim, "navegar é preciso".

Há, em ambas as Constituições, uma situação peculiar de dupla natureza do direito à habitação: evitar que as pessoas não tenham acesso à habitação condigna e promover políticas para a efetivação desse direito. Mesmo nestes moldes, vários desafios são enfrentados para conseguir alcançar o mínimo do direito fundamental à habitação digna.

Sendo assim, o direito à habitação em Portugal e no Brasil é reconhecido constitucionalmente, refletindo um compromisso formal com a proteção deste direito fundamental.

E é natural de se esperar que todo o tratamento dispensado ao direito à habitação encontrasse uma fonte comum, sendo essa, neste caso, o direito internacional em suas normativas sociais. Em outras palavras, embora o constituinte português e brasileiro possuam a capacidade de elaborar dispositivos legais de maneira democrática e criativa, as diretrizes fornecidas pelos ordenamentos internacionais são de grande importância e valor, fazendo-se alinhar conjuntamente com uma requisição global: possuir uma moradia digna.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa de 1976 consolidou a habitação como um direito social através de sucessivas revisões constitucionais, enquanto no Brasil, a mudança foi um pouco mais sutil, a Constituição de 1988 apenas incluiu o direito à habitação no rol dos direitos sociais, destacando sua importância para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Para além disso, a CRFB enfatiza a função social da propriedade, algo que pode ser visto como uma abordagem mais intervencionista quando comparado à Constituição portuguesa. Pelo menos, existe uma imagem mais concisa na nossa interpretação sobre um empoderamento do aspecto social em detrimento do direito e garantia individual no ordenamento brasileiro do que comparativamente ao português, em razão constitucional do direito à habitação e do direito de propriedade.

Mesmo não possuindo a expressão “função social” incluída no direito à propriedade ou em menção expressa constitucional no caso português²⁶⁰, a CRP segue uma tendência de bastante proteção dos direitos sociais a colocar em patamar de igualdade com os direitos tidos como liberais.

Enfrentar os desafios habitacionais em ambos os países pode - e vai - exigir um enorme esforço dos Estados. Ao menos, as Constituições já estão preparadas e direcionam a atividade legiferante para um caminho coerente aos interesses dos menos favorecidos em termos habitacionais.

Em resumo, as bases constitucionais que embasam o direito à habitação em Portugal e no Brasil representam avanços significativos para encontrar meios de garantir moradias dignas e acessíveis às pessoas que vivem nesses países. Contudo, a concretização desse direito demanda não apenas o reconhecimento na carta magna, mas também na construção de políticas públicas que sejam efetivas e inclusivas para dar acesso universal a esse direito imprescindível.

²⁶⁰ Embora não tenha a previsibilidade da expressão “função social”, o Tribunal Constitucional costuma estabelecer entendimentos com o uso da referida expressão, conforme o relatório realizado pelo Juiz Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro: “Nesta óptica, a omissão de específica menção da função social da propriedade privada em nada prejudica a operatividade daqueles factores normativos, tradicionalmente expressos, de forma sintética, por esse conceito. Tem sido esse, desde sempre, o entendimento da jurisprudência do TC, onde, neste contexto, abundam referências à “função social”, ou a outros conceitos equivalentes, como “vinculação social” ou “hipoteca social” da propriedade privada”. RIBEIRO, Joaquim de Sousa. 2009. O direito de propriedade na jurisprudência do tribunal constitucional. In. Conferência Trilateral Espanha/Itália/Portugal. p. 27.

Neste sentido, a jurisprudência dos tribunais constitucionais de ambos os países têm reforçado a interpretação progressista desse direito, sublinhando sua natureza abrangente e interdependente com outros direitos sociais. Isso tudo, mesmo com as reservas de demonstrar que existem outros aspectos que por vezes são importantes de serem levados em consideração antes de fornecer uma jurisdição mais favorável ao direito social que os direitos ditos liberais.

E como nem tudo pode ficar no campo Constitucional do legislador constitucional e do entendimento do judiciário, requer-se observar o que os governos possuem de ânimos para tratar sobre esse assunto tão sensível. Ou seja, as políticas públicas implementadas em ambos os países ilustram diferentes abordagens e desafios na efetivação do direito à habitação.

As medidas recentes dos governos de Portugal e Brasil representam um esforço considerável para abordar as questões habitacionais. Contudo, a execução dessas medidas demandará tempo e requererá um compromisso contínuo para garantir que todos tenham acesso a habitações adequadas. As estratégias adotadas pelos sistemas jurídicos constitucionais de Portugal e Brasil em relação ao direito à moradia refletem não apenas as particularidades de cada país, mas também os desafios e necessidades específicas enfrentadas em seus contextos socioeconômicos e políticos.

Em Portugal, há uma profunda reforma do setor habitacional com a aprovação da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) - embora um pouco distante de conseguir os efeitos de diminuição do descontentamento das pessoas pela falta de habitação condigna -, há uma verdadeira corrida para um programa governamental de habitação, regularização e reabilitação, do qual o ponto de partida contemporâneo foi marcado na alteração ao regime do arrendamento urbano.

Afinal, a propriedade não poderia ser vista como um direito irrestrito ou absoluto, necessitando que o Estado realize o seu papel positivo de controlar quando necessário.

Para além disso, em Portugal houve em 2019 a criação da Lei de Bases da Habitação, a qual intitula como objeto: incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição. O elemento integrador foi o de entregar uma atenção voltada para as preocupações relacionadas à acessibilidade, adequação, disponibilidade, estabilidade e qualidade das moradias.

Além disso, ainda no caso português, ocorreu a implementação da Lei de Bases da Habitação para considerar não apenas as características da residência em si, mas também as condições do entorno, como infraestrutura, serviços públicos e segurança disponíveis na área. Nesta mesma linha, veio o "Programa Mais Habitação", reforçando essas diretrizes ao focar na reabilitação urbana e na promoção de habitações a preços acessíveis, ajustando-se às necessidades e capacidades das famílias portuguesas.

No Brasil, as políticas públicas habitacionais têm se concentrado quase exclusivamente na aquisição da casa própria, evidenciando uma completa inexistência de políticas habitacionais eficazes que sobrecarregam a política urbana de assistência social, resultando em uma oferta de serviços de acolhimento emergencial e provisório. Este plano provisório, no entanto, é marcado pela deficiência dos governos, agravando o cenário habitacional devido aos critérios neoliberais de políticas com foco financeiro, em vez de explorar outros caminhos.

As diretrizes habitacionais e urbanas brasileiras ganharam uma nova dimensão na pauta política nacional somente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Uma ferramenta importante é a usucapião especial de imóvel urbano, permitindo que aqueles que possuam um imóvel por cinco anos, sem interrupção e usando-o para moradia, adquiram o domínio.

Mas o maior marco do governo brasileiro no tratamento da habitação foi o "Programa Minha Casa, Minha Vida" (PMCMV), iniciado em 2009. Embora tenha gerado críticas devido à sua organização, especialmente ao afastar famílias de áreas com melhor infraestrutura social e urbana, o PMCMV foi o maior programa habitacional brasileiro, com 4,3 milhões de unidades habitacionais entregues em

dez anos. Em 2020, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde Amarela (PCVA), com poucas mudanças substanciais além do nome, uma ação criticada por parecer um movimento político.

Ademais, é importante destacar uma diferença significativa e pertinente: nos últimos anos, a ênfase da política habitacional no Brasil tem sido na produção em massa de unidades habitacionais através da aquisição por financiamento bancário dos interessados, enquanto em Portugal essa ênfase não foi tão proeminente. Em semelhança, nos dois países tem havido um direcionamento maior para o aluguel/arrendamento. Isso reflete as necessidades e prioridades, tendo em vista que o déficit habitacional é uma realidade onde, muitas vezes, o foco primordial pode ser no aumento da qualidade das construções ou sua integração urbana.

Em semelhança nos dois países, tem havido um direcionamento maior para o aluguel/arrendamento. Isso reflete as necessidades e prioridades, tendo em vista que o déficit habitacional é uma realidade onde, muitas vezes, o foco primordial pode ser no aumento da qualidade das construções ou sua integração urbana.

Mas para isso, é necessário compreender que a habitação é um direito humano fundamental, não pode ser tratado como um mercado. Especialmente em países como Brasil e Portugal, investidores imobiliários estão buscando lucro, têm reabilitado imóveis e transformado áreas urbanas para atender turistas, deslocando a população local e reduzindo a oferta de moradias acessíveis.

Nesse ínterim, é imprescindível erradicar a mercantilização da habitação por ser algo que resulta em problemas sociais e econômicos, tornando as moradias inacessíveis para muitos e marginalizando a população local. Exemplos disso incluem a sobrelotação de residências e o surgimento de práticas como o "sistema de cama quente", onde várias pessoas compartilham a mesma cama em turnos devido ao alto custo de moradia. Esta situação é agravada pela falta de regulamentação e pelo tratamento da habitação como um ativo financeiro, ignorando seu papel essencial na dignidade humana.

Para abordar este problema, é crucial regulamentar o mercado imobiliário, promover habitações públicas e sociais, e confirmar a moradia digna como um direito básico.

O Estado deve atuar como fiscalizador das atividades privadas para prevenir abusos e garantir que todos tenham acesso a uma habitação adequada, independente de renda ou status social. A habitação deve ser tratada como um direito humano, e não apenas como um produto no mercado.

Com todo o conteúdo gerado neste trabalho, alcança-se a compreensão que para enfrentar os desafios habitacionais no Brasil e em Portugal, é fundamental adotar soluções abrangentes e integradas que envolvam tanto o setor público quanto o privado, promovendo políticas públicas efetivas e sustentáveis.

Uma das abordagens possíveis é a diversificação das políticas habitacionais, que inclui incentivar a criação de mercados de aluguel social para proporcionar moradias em áreas urbanas bem localizadas e acessíveis a famílias de baixa renda, ajudando a combater a segregação urbana e promover a inclusão social.

Além disso, outra possível solução é a implementação de mecanismos de subsidiação cruzada, onde projetos de habitação de mercado incluam uma cota obrigatória de unidades de aluguel social para assegurar que todos tenham acesso a uma moradia digna.

Isso tudo sem dizer o quanto seria importante adotar uma estratégia de regularização e a requalificação de áreas urbanas. Ampliando e facilitando programas que regularizem a posse de terras e imóveis, especialmente em áreas urbanas informais, pode proporcionar segurança jurídica e incentivar investimentos em melhorias habitacionais. Investir na requalificação de áreas degradadas e na revitalização de bairros também é essencial, garantindo que as infraestruturas urbanas e os serviços públicos sejam adequados e acessíveis para todos.

Mas como medidas deste nível levantam dúvidas sobre o importe financeiro necessário para dar o seu seguimento, importa dar apoio à autoconstrução

assistida, parcerias com organizações não governamentais, universidades para fornecer assistência técnica e formação profissional a comunidades envolvidas na autoconstrução podem fortalecer ainda mais essa iniciativa. Porque a promoção de ideias sustentáveis e inovadoras na construção civil também pode trazer benefícios significativos.

Neste mesmo raciocínio, as cooperativas de habitação também podem ser uma ideia interessante a se adotar para desenvolver um modelo que reduza os riscos da indignidade habitacional, numa espécie de alternativa ao modelo mais tradicional.

Também requer-se o desenvolvimento de modelos de financiamento inovadores para garantir o acesso à habitação. Modelos que incluam microcrédito, cooperativas de crédito e fundos de investimento imobiliário voltados para habitação social podem facilitar a aquisição de moradias para famílias de baixa renda. A implementação de subsídios diretos à habitação para essas famílias também pode ajudar a cobrir custos de aluguel ou aquisição de moradias.

Para além de tudo isso, é necessário que governos, quer seja do Brasil ou de Portugal, deixem de lado as suas vaidades eleitorais e o seu pensamento populista, para fazer com que as medidas criem seus frutos ao longo do tempo após a sua criação, evitando-se a insegurança jurídica, a abolição de métodos ainda em seguimento, para que as pessoas destes dois países reconheçam os direitos que lhe assistem.

Com a nossa devida crítica, é vergonhoso observar governos a mudar o nome de leis para tentar levar o crédito para si, assim como, é lastimável, por ser uma lei de iniciativa de determinado partido político, ser desmerecida após o outro partido subir ao poder. Neste caminho, ninguém alcança o mínimo do seu direito e medidas nunca alcançam as suas finalidades.

Ao adotar essas soluções abrangentes e integradas, Brasil e Portugal podem avançar significativamente na promoção do direito à habitação digna, combatendo a crise habitacional e melhorando a qualidade de vida das populações vulneráveis.

Concluimos, portanto, que a efetivação do direito à habitação exige um compromisso contínuo e integrado das políticas públicas, bem como uma interpretação jurídica progressista que reconheça a centralidade deste direito na promoção da dignidade humana. Portugal e Brasil, cada um a seu modo, oferecem lições valiosas e caminhos possíveis para avançar na concretização desse direito fundamental, demonstrando que a habitação digna é essencial para a construção de sociedades democráticas e inclusivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, José A. Melo. 2006. A Estruturação do Sistema de Direitos, Liberdades e Garantias na Constituição Portuguesa - Vol. II. Lisboa: Almedina.

ALEXANDRINO, José de Melo. 2007. Direitos Fundamentais. Introdução Geral. Estoril: Princípia. p. 32. ANDRADE, José Carlos Vieira de. 2004. O "Direito ao Mínimo de Existência Condigna" como Direito Fundamental a Prestações Estaduais Positivas - uma decisão singular do Tribunal Constitucional. In Jurisprudência Constitucional. Núm. 1. Janeiro-Março.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. 2012. Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, 5ª ed., Coimbra, Almedina.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. 2022. A regulação do mercado imobiliário e política habitacional no Rio de Janeiro. In Cadernos MetrÓpole.

BALTRUSIS, N. 2005. Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

BARROSO, Luís Roberto e REGO, Frederico Montedonio. 2017. Como salvar o sistema de repercussão geral: transparência, eficiência e realismo na escolha do que o supremo tribunal federal vai julgar. In Revista brasileira de políticas públicas.

BARROSO, Luís Roberto. 2012. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) thesis, 5.1.

BARROSO, Luís Roberto. 2012. Supremo Tribunal Federal, direitos fundamentais e casos difíceis. In. Revista Brasileira de Direito Constitucional. 19.1.

BASTIAT, Frédéric. A Lei. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. 1989. Comentários à Constituição do Brasil. V. 2. São Paulo: Saraiva.

BONAVIDES, Paulo. 1991. Curso de Direito Constitucional. 16a ed. São Paulo: Malheiros.

BONAVIDES, Paulo. 2006. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros.

BOTELHO, Catarina Santos. 2020. Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, in Direito Administrativo de Necessidade e de Excepção.

CANDAL, Carlos. 1978. Constituição da República Portuguesa: e Declaração universal dos direitos do homem. Portugal.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 2023. Direito Constitucional e Teoria da Constituição - 7ª Edição. Portugal: Almedina.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 2018. Direito Constitucional e teoria da Constituição, 7ª ed, Coimbra editora.

CANOTILHO, J.J. Gomes. 2014. Constituição da República Portuguesa, Anotada vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 2012. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Coimbra, Almedina. p. 385.

CANOTILHO, J.J. Gomes. 1994. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 1992. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 1991. Tomemos a Sério os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, N.º Especial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Ferrer Correia, III.

CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital. 2014. Constituição da República Portuguesa Anotada, 1.º vol., 2.ª ed.

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. 2007. Constituição da República Portuguesa, Anotada, Volume I, 4.ª Edição revista. Coimbra Editora.

CARDOSO, Adauto Lucio. 2017. O direito à cidade na academia e nas ruas. In: Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Rio de Janeiro: Letra capital.

CASIMIRO, Josefa Chilulu. 2015. Uma reflexão sobre direitos fundamentais. Lisboa. p. 96. COCOLA-GANT, A. 2018. O capitalismo imobiliário e a crise da habitação em Lisboa. Le Monde Diplomatique, nº 136.

COMPARATO, Fábio Konder. 2007. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva,

COSTA, Marco Aurélio. 2016. O Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea.

DA SILVA, José Afonso. 2008. Direito urbanístico brasileiro. In. Revista dos Tribunais. 5. Ed.

DA SILVA, José Afonso. 2007. Comentário contextual à Constituição. Editora Malheiros.

DA SILVA, José Afonso. 1980. Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana. In. Revista de Direito Administrativo.v.142.

DE BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. 2016. A nova redação do artigo 243 da Constituição da República e seus reflexos no combate ao trabalho escravo. In: Discussões contemporâneas sobre trabalho escravo: teoria e pesquisa.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. 2006. Teoria geral dos direitos fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais.

DIOGO, João Francisco & GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2016. A incorporação e aplicação do Direito Internacional Público na ordem jurídica portuguesa: uma perspetiva panorâmica. In Revista do Direito de Língua Portuguesa. Ano IV. Número 8.

ECHEVARRIA, Santiago Garcia. 2018. Contribución de la escuela de friburgo al pensamiento económico-europeo: Reflexiones en torno ala obra básica de Walter Eucken "Principios de Política Económica".

FALCHETTI, Cristhiane. 2019. Ação coletiva e dinâmica urbana: o MTST e o conflito na produção da cidade. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. 2006. Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 1996. Os direitos fundamentais: problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição Brasileira de 1988. Revista de Direito Administrativo, 1996, 203.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 2004. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Saraiva. p. 102. FUX, Luiz. 2008. Repercussão Geral e o Recurso extraordinário - Lei 11.418/2006 com entrada em vigor em 21.2.2007. In: Novas perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo. São Paulo: Renovar.

GADELHA, Gisela Pimenta. 2023. A jurisdição constitucional no âmbito das crises económico-financeiras: Tribunal Constitucional e direitos sociais. In: O Tribunal Constitucional Português e a Justiça Constitucional. Portugal: Almedina.

GARCIA, Maria da Glória Dias. Habitação, Direito, e Políticas Pública. In SOUSA, Marcelo Rebelo de (Coord.). Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda. vol. IV, Coimbra: Coimbra Editora.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2015. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. In. Revista Direito UFMS, 1.1. p. 55. GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2013. Manual de Direito Constitucional. 5a Ed. 2.º vol.. Coimbra: Almedina.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. 1997. A quarta revisão constitucional. Vida Judiciária, n. 7. pp. 14 e 15. GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2015. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. In. Revista Direito UFMS, 1.1.

GRAU, Eros Roberto. 1983. Direito urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

HARVEY, David. 2008. O neoliberalismo. História e implicações. São Paulo: Loyola.

JUDD, Dennis R. e; FAINSTEIN, Susan S. 1999. The tourist city. Yale University Press.

KEYNES, John Maynard. 1919. As consequências econômicas da paz. Tradução de Sérgio Bath em 2002. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Clássicos IPRI; v. 3.

LANCEIRO, Rui. 2020. Breves notas sobre a resposta normativa portuguesa à crise da Covid-19. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Edição 61.

LOUREIRO, M. R., MACÁRIO, V., & GUERRA, P. 2013. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. Texto para Discussão. Brasília: IPEA.

LOUREIRO, Raul Cid. 1983. Em torno da primeira revisão constitucional portuguesa. Revista de Ciência Política. Ed. 26.3.

MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (org). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2005.

MARX, Karl. 1983. Das Kapital. Band I. MEW 23. Berlin: Dietz Verlag.

MATOS, Miguel Costa. 2024. Portugal e Agora? - 30 idéias para mudar o país. Bertrand Editora: Lisboa. 1.º Ed.

MATTOS, Liana Portilho. 2003. A Efetividade da Função Social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro. Temas & Idéias Editora.

MEIRELLES, Hely Lopes. 1996. Direito administrativo brasileiro. 21. ed., São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. 1996. Direito de Construir. 7. ed., São Paulo: Malheiros.

MENDES, J. B. 2010. “Fundamentos e princípios do direito do urbanismo”, in C. M. Cebola et al. (coords.), Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados, Lisboa, Quid Juris.

MENDES, L., & JARA, A. 2018. Supergentrificação e capitalismo financeirizado: as novas fronteiras do espaço-capital na Colina de Santana, Lisboa. Cadernos Metrópole, Versão 20. n.º 43.

MIRANDA, Jorge. 2016. A evolução da Constituição de 1976 ao século XXI. In Revista da Ordem dos Advogados. Ano 76.

MIRANDA, Jorge. 2016. Curso de Direito Internacional Público - 6a Ed. Portugal: Princípia Editora.

MIRANDA, Jorge. 2016. Estudos de direito do ordenamento do território e do urbanismo, Lisboa, AAFDL.

MIRANDA, Jorge. 2010. O regime dos direitos sociais. In Revista de Informação Legislativa. Ed. 47.188.

MIRANDA, Jorge. 2001. A integração europeia e a Constituição Portuguesa. In. Nos 25 Anos da Constituição da República Portuguesa de 1976. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

MIRANDA, Jorge. 1987. A Gaudium et Spes e os direitos do homem. Communio - Revista Internacional Católica, ano IV, n. 3.

MIRANDA, Jorge. 1986. Os direitos fundamentais na ordem constitucional portuguesa. In Revista Española de Derecho Constitucional.

MIRANDA, Jorge e GOUVEIA, Jorge Bacelar. 1996. O crédito bonificado à habitação e a região autónoma dos Açores. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, 2010. Constituição Portuguesa Anotada – Tomo I, 2ª Edição, Coimbra Editora.

MORAES, Alexandre de. 2018. Direito constitucional. 34 ed. São Paulo: Atlas.

MORAIS, Luís; SILVA, Rita; MENDES, Luís. 2018. Direito à Habitação em Portugal: Comentário crítico ao relatório apresentado às Nações Unidas 2017. In. Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais.

MOREIRA, Vital. 2021. Sebentas de Ciência Política. Universidade Lusíada-Norte.

MOREIRA, Vital. 2012. Coletânea de textos nº 4 - Estudos de direito público regulatório. Universidade de Coimbra.

NABAIS, José Casalta. 1989. Os direitos fundamentais na Jurisprudência do Tribunal Constitucional. In. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. V. 65.

NOVAIS, Jorge Reis. 2023. Uma Constituição, Dois Sistemas? Direitos de liberdade e direitos sociais na Constituição portuguesa. Leya.

NOVAIS, Jorge Reis. 2016. Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, 2a. ed., Lisboa, AAFDL.

NOVAIS, Jorge Reis. 2010. Direitos Sociais - Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra editora.

NOVELINO, Marcelo. 2008. Direito Constitucional. 2.ed. Rev. Atual. e ampl. São Paulo: Método. p. 230. OECD. 2019. International Migration Outlook 2019. França: OECD Publishing.

OTERO, Paulo. 2010. Direito constitucional português: identidade constitucional. Coimbra: Almedina. v. 1.

OTERO, Paulo. 1999. Lições de Introdução ao Estudo do Direito. Volume I, 2º Tomo, Lisboa. p. 345.

PAIVA, Flávio. 1995. O dilema das cooperativas de habitação: Observância dos princípios ou eficácia económica? O caso de Lisboa. Dissertação de Mestrado em Sistemas Sócio -Organizacionais da Actividade Económica, Instituto Superior de Economia e Gestão — Universidade Técnica de Lisboa.

PEREIRA, Felipe Pires. 2016 .A Pretensão Reivindicatória Na Perspectiva Da Função Social Da Propriedade. Revista Brasileira de Direito Civil. Volume 7 – Jan / Mar 2016.

PEREIRA, Patrícia Ramos Clímaco. 2011. Análise Do Comportamento Dos Investidores Privados Na Reabilitação Urbana Da Cidade De Lisboa-Segmento Habitação. Dissertação de mestrado na Universidade Técnica de Lisboa.

PEREIRA, S. M. 2018. Lisboa, cidade lazer-investimento: reconfigurações do habitar. In Joana Sousa Monteiro, Mário Nascimento (Ed.), *Futuros de Lisboa* (Catálogo Exposição). Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.

PESSOA, Fernando. 1982. *Livro do Desassossego*. Publicado por SOARES, Bernardo. Luso Livros.

QUEIROZ, Cristina. 2006. *O princípio da não reversibilidade dos Direitos Fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*, Coimbra, Coimbra Editora.

RANGEL, Paulo. 2023. *Elementos de Política Constitucional - Ciência Política, Teoria da Constituição e Direito Constitucional*. Editora Almedina.

REALE, Miguel. 2003. *A teoria tridimensional do Direito*. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda. p. 70.

REALE, Miguel. 1994. *Teoria tridimensional do direito*. Editora Saraiva.

RIBEIRO, Vera Lúcia. S. 1998. *Criação de novos municípios. Conjuntura Urbana*, Brasília: Secretaria de Política Urbana. p. 27. RODRIGUES, Luís Barbosa. 2021. O que são os direitos sociais? In. *Revista POLIS*. S. 2, n. 4. Julho-dezembro de 2021. Fundação Minerva – Cultura – Ensino e Investigação Científica.

RODRIGUES, Luís Barbosa. 2021. O que são os direitos sociais? In. *Revista POLIS*. S. 2, n. 4. Julho-dezembro de 2021. Fundação Minerva – Cultura – Ensino e Investigação Científica.

RODRIGUES, Paulo M. M., VILARES, Hugo de Almeida e, LOURENÇO, Rita Fradique. 2023. *A crise da habitação nas grandes cidades - uma análise*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

RODRIGUES, Rute Imanishi. 2017. *O direito à cidade na academia e nas ruas*. In: *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais*. Rio de Janeiro: Letra capital.

ROLNIK, R. 2015. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo. p. 300 a 302.

ROTHBARD, Murray N. O Brilhantismo de Turgot–Parte I. MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics.

SANTOS, Ana Cordeiro. 2023 A nova questão da habitação em Portugal. Conjuntura Actual Editora.

SARLET, Ingo. 2018. A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SARLET, Ingo Wolfgang. 2012. Breves Notas Sobre o Regime Jurídico-Constitucional dos Direitos Sociais Na Condição de Direitos Fundamentais, com Ênfase na "Aplicabilidade Imediata" das Normas de Direitos Fundamentais e na sua Articulação com o Assim Chamado Mínimo Existencial. In Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. J.J. Gomes Canotilho/ Org Fernando Alves Correia. Vol 3. Coimbra: Coimbra.

SARLET, Ingo Wolfgang. 2008. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa. In. Revista OABRJ. Ed. 024.1.

SARMENTO, Daniel. 2004. Direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Lumen Juris. pp. 333-342. SARMENTO, Daniel. 2006. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Edição, Rio de Janeiro : Editora Lumen Juris.

SILVA, José Afonso da. 2014. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª edição, revisada e atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28/11/2013. São Paulo-SP. PC Editora Ltda.

SILVA, José Afonso da. 2000. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Eduardo Carvalho da. 1998. Comentador da Intervenção de Mário de Azevedo no Painel “Arrendamento”, in Colóquio “A Política da Habitação”, 3 e 4 de Abril de 1997, Conselho Económico e Social, Lisboa.

SILVA, José Afonso da. 1997. Direito urbanístico brasileiro. 2. ed. São Paulo: Malheiros.

SILVA, José Afonso da. 1990. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6. ed. São Paulo: RT.

SOUZA, Paulo H M. MACIEL, Igor. USHARA, Yasmin. 2021. Programa Casa Verde e Amarela: Comentários a lei 14.118/2021. 1º edição. Porto Alegre. Simplíssimo.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Direito Das Coisas. 2017. Rio de Janeiro, Editora Forense.

TEPEDINO, Gustavo. 1999. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. IN: TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar.

TULUMELLO S., MENDES L. 2022. Movimentos sociais urbanos em tempos de crise, in Drago A. (ed.), A segunda crise de Lisboa: uma metrópole fragilizada. Coimbra: Actual.

VALLES, Edgar. 2023. Arrendamento Urbano: constituição e extinção. Editora ALmedina. 4a Edição. p. 7. VAZ, Manuel Afonso. 1994. Direito Económico, a ordem económica portuguesa. 3.ª ed, Coimbra Editora.

VON MISES, Ludwig. 2010. Ação Humana. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

REFERÊNCIAS ELECTRÓNICAS

ABREU ADVOGADOS. 2023. Parecer jurídico para a Associação do Alojamento Local em Portugal. Inconstitucionalidade das normas sobre registo e manutenção de estabelecimentos de alojamento local constantes da Proposta de Lei n.º 71/XV/1.^a. Disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a526c4d444e6d5a545a6a4c54526d4f5749744e4441784e5330345a445a684c5745344d44673359546b315a446735596935775a47593d&fich=4e03fe6c-4f9b-4015-8d6a-a8087a95d89b.pdf&Inline=true> . Acesso em 15/04/2024.

ANTUNES, Gonçalo. Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/sociologico/4662#ftn5>. Acesso em 21/01/2024 .

ANTUNES, Leda. 2019. Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. Redação do jornal de economia da UOL, disponível em <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover> . Acesso em 05/02/2024. BALBIM, Renato. Os tons de cinza do Casa Verde e Amarela. Le Monde Diplomatique em 28 de agosto de 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-tons-de-cinza-do-casaverde-e-amarela/> . Acesso em 05/02/2024

BRASIL, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 913304 AgR / DF, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413324/false> Acesso em 08/07/2024.

BRASIL. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 913304 AgR / DF, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur413324/false> Acesso em 08/07/2024

BRASIL. Decisão sobre o Recurso Extraordinário 1307334/SP, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464894/false> Acesso em 08/07/2024.

BRASIL. Recurso Extraordinário (RE) 422349/RS, disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>, Acesso em 08/07/2024. BRASIL. (MP) 1162/2023. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/155886> . Acesso em 15/06/2024. BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09/06/2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15/12/2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1.

Acesso em 05/07/2024 BRASIL. Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm#art1.

Acesso em 05/07/2024

BRASIL. Emendas Constitucionais nºs. 64 de 2010 e 90 de 2015. Disponíveis respectivamente em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm#art1

e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm .

Acessos em 05/07/2024.

BRASIL. Lei nº 10.257/2001, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em 05/01/2024.

BRASIL. Lei nº 10.683/2003, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm . Acesso em 05/01/2024.

BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm . Acesso em 15/06/2024.

BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm . Acesso em 15/06/2024.

BRASIL. Medida Provisória 996/2020, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8883477&disposition=inline>, Acesso em 15/05/2024.

BRASIL. Recurso Extraordinário (RE) 422349/RS, disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2215877&numeroProcesso=422349&classeProcesso=RE&numeroTema=815>, Acesso em 08/07/2024.

BRASIL. Resolução Normativa n.º 36/2018 do MJSP. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_36_DE_9_DE_OUTUBRO_DE_2018_ALTERADA_PELA_RESOLU%C3%87%C3%83O_CNIG_MJSP_N%C2%BA_46_DE_9_DE_DEZEMBRO_DE_2021.pdf . Acesso em 14/06/2024.

BRASIL. Resolução Normativa N.º 36/2018 emitido através do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/naviguiada/rn-36> . Acesso em 06/03/2024.

BRASIL. Tema de repercussão geral n.º 1127 sobre "Penhorabilidade de bem de família de fiador em contrato de locação comercial". Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464894/false> Acesso em 08/07/2024.

BRASIL. Texto original da CRFB de 1988, disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 05/07/2024.

CASA PARA VIVER. Movimento com exigências de soluções para reduzir despejos irregulares, baixar as rendas e pretações, inclusive aumentar o parque de habitação pública do Estado. Conforme informações dadas no apelo público do site oficial em <https://www.casaparaviver.pt/> . Acesso em 22/12/2023.

CHILDRENWIN ASSOCIATION. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. 2015. Disponível em https://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf Acesso em 05/02/2024.

CNN. 2024. Novo Governo revoga «medidas erradas» do Mais Habitação. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/m2/atualidade/novo-governo-revoga-medidas-erradas-do-mais-habitacao/> . Acesso em: 18/05/2024.

DEUSDADO, Daniel. 2023. Não tocar nos devolutos. Podem estar cheios. Artigo de opinião. Diário de Notícias. Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/nao-tocar-nos-devolutos-podem-estar-cheios-15903554.html/> . Acesso em: 15/04/2024.

DUQUE, Marcelo Schenk. 2022. 125 emendas constitucionais: ainda possuímos uma Constituição rígida? Coluna de opinião do tablóide Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/dinamica-constitucional/370242/125-emendas-constitucionais-ainda-possuimos-uma-constituicao-rigida>. Acesso em 05/07/2024.

FARHA, L. 2017. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, on her mission to Portugal. A/HRC/34/51/Add.2, Nações Unidas, disponível em <https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F34%2F51%2FAdd.2&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em 12/12/2023.

FERNANDES, Fátima; ROLLI, Cláudia. País precisa de 27,7 mi de moradias até 2020. Folha de São Paulo. 2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2502200802.htm>. Acesso em 15/12/2023

FERREIRA, Joana Nabais. 2023. Saíram de casa e quando voltaram deparam-se com ‘okupas’. Ocupações ilegais em Espanha aumentam. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2023/05/06/sairam-de-casa-e-quando-voltaram-deparam-se-com-okupas-ocupacoes-ilegais-em-espanha-aumentam/> . Acesso em: 19/06/2024.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. 2023. Parecer de Direito - A proposta de lei do pacote “mais habitação” à luz da Constituição: violação dos direitos de iniciativa e propriedade privada e princípios da proteção da confiança e da igualdade; invalidade e dever de indemnizar como resultado da sua inconstitucionalidade. Disponível em

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c7a51304e445a6a5a4455794c5463794e4455744e4751324d4331694d324e6d4c5467784e7a51784e4455314f446779597935775a47593d&fich=4446cd52-7245-4d60-b3cf-81741455882c.pdf&Inline=true>. Acesso em 15/04/2024.

GUERREIRO, Isadora de Andrade (2019). Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. Disponível em <https://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>. Acesso em 05/01/2024.

INE. Conceito 8244. Disponível em <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/8298>. Acesso em 08/03/2024. INE. Instituto Nacional de Estatística - Censos 2021. XVI Recenseamento Geral da População. VI Recenseamento Geral da Habitação : Resultados definitivos. Lisboa :

INE, 2022. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/65586079> .Acesso em 12/04/2024.

JORGE, Sílvia e MELO, Vanessa. 2023. O acesso a uma habitação condigna em Portugal: Um olhar sobre os grupos mais vulneráveis. Cidades Ed. 47. Disponível em <http://journals.openedition.org/cidades/7485>. Acesso em 22/12/2023.

JORNAL DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Proporção de pessoas em casas sobrelotadas aumenta para 13% em 2023. Disponível em <https://www.dn.pt/4519069853/proporcao-de-pessoas-em-casas-sobrelotadas-aumenta-para-13-em-2023/> Acesso em 20/03/2024. JORNAL PÚBLICO. Cada vez mais pessoas vivem em casas sobrelotadas, com humidade, pouca luz natural ou sem saneamento. Disponível em <https://www.publico.pt/2024/03/15/economia/noticia/pessoas-vivem-casas-sobrelotadas-humidade-luz-natural-saneamento-2083723> , Acesso em 20/03/2024;

JORNAL OBSERVADOR.. Sobrelotação preocupa proprietários, inquilinos e condomínios que pedem fiscalização. Disponível em

<https://observador.pt/2024/04/06/sobreloacao-preocupa-proprietarios-inquilinos-e-condominios-que-pedem-fiscalizacao/> , Acesso em 10/04/2024;

JORNAL PÚBLICO. Imigrantes em Lisboa e Porto: um quarto para cinco, por mil euros. Disponível em https://www.uc.pt/site/assets/files/1116738/2023_-_05_-_22_-_publico_-_imigrantes_em_lisboa_e_porto_-_um_quarto_para_cinco_-_por_mil_euros.pdf . Acesso em 20/04/2024.

LÁZARO, Catarina e CASTRO, Miguel. 2023. Crise na habitação: mais de metade dos portugueses com dificuldades em pagar a casa. Notícia veiculada pela SIC notícias, disponível em <https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-09-Crise-na-habitacao-mais-de-metade-dos-portugueses-com-dificuldades-em-pagar-a-casa-1f390d89> . Acesso em 22/12/2023.

LUSA, Agência. 2023. Chega pede audição da ministra da Habitação no Parlamento e apresenta medidas próprias. Disponível em: <https://observador.pt/2023/02/20/chega-pede-audicao-da-ministra-da-habitacao-no-parlamento-e-apresenta-medidas-proprias> . Acesso em: 15/05/2024.

MAIA, Ana Marques. 2023. Fotografia. Eles ocupam casas devolutas numa Lisboa em crise de habitação. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/03/16/p3/fotogaleria/eles-ocupam-casas-devolutas-lisboa-crise-habitacao-409926> Acesso em: 13/04/2024

MARQUES, Pedro. 2023. Mais habitação: bom para os portugueses, mau para a oposição. Artigo de opinião. Diário de Notícias. Disponível em <https://www.dn.pt/opiniao/mais-habitacao-bom-para-os-portugueses-mau-para-a-oposicao-15969217.html/> , acesso em 15/04/2024.

MORAR EM LISBOA. Movimento com forte opinião política sobre a política de habitação na cidade de Lisboa com maiores informações no site <https://moraremlisboa.org/> . Acesso em 22/12/2023. .

NOTÍCIAS, S. I. C. 2023. Habitação: Iniciativa Liberal critica “ataque brutal ao direito de propriedade”. Acesso em 15/04/2024. Em sentido semelhante ao de criticar Miguel Mascarenhas: “Mais Habitação vai esmagar arrendamento e inflacionar preços”. Disponível em:

<https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/imobiliario/detalhe/miguel-mascarenhas-mais-habitacao-vai-esmagar-arrendamento-e-inflacionar-precos> . Acesso em: 13 maio. 2024.

PARTIDO SOCIALISTA. Entrevista realizada por Nuno Sá Lourenço com a então Ministra Marina Gonçalves em 16/03/2023 disponível em <https://ps.pt/multimedia/politica-com-palavra-com-marina-goncalves/> . Acesso em 05/02/2024

PORTAL DA HABITAÇÃO. Projetos-Piloto - Portal da Habitação. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/projetos-piloto>. Acesso em 15/04/2024.

PORTUGAL. Acórdão TC 421/2009. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090421.html>. Acesso em 05/07/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/97 de 20/09/1997. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-653562>. Acesso em 05/04/2024.

PORTUGAL. Lei nº 83/2019. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>. Acesso em 07/05/2024.

PORTUGAL. 1976. Constituição da República Portuguesa. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis. Acesso em 09/06/2024

PORTUGAL. 2001. Tribunal Constitucional. ACÓRDÃO Nº 471/01. Processo nº 666/99, 3ª Secção, Rel. Cons. Tavares da Costa em 24 de outubro de 2001, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20010471.html> , Acesso em 10/05/2024.

PORTUGAL. Acórdão TC 101/1992. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920101.html>. Acesso em 05/07/2024.

PORTUGAL. Acórdão TC 349/91, disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910349.html>, Acesso em 01/07/2024.

PORTUGAL. Acórdão TC 590/2004. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040590.html>. Acesso em 05/07/2024.

PORTUGAL. Acórdão TC 649/99. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990649.html>. Acesso em 05/07/2024.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 122/79, de 8 de maio. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/6099/decreto-lei-122-79-de-8-de-maio>. Acesso em 11/05/2024.

PORTUGAL. Diário da República n.º 4, p. 28 de 05/01/2024, disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2024/01/00400/0000300030.pdf>, Acesso em 01/02/2023.

PORTUGAL. DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=625&tabela=leis. Acesso em 15/05/2024.

PORTUGAL. lei 56/2023. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3709&tabela=leis&so_miolo=. Acesso em 10/05/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/2001 de 12/12/2001. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=12&tabela=leis&ficha=1&pagina=1. Acesso em 05/05/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24/07/2004. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=79&tabela=leis&ficha=1&pagina=1. Acesso em 05/05/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12/08/2005. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-2005-457049> . Acesso em 05/05/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/89 de 08/07/1989. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1989-496551>. Acesso em 15/04/2024.

PORTUGAL. Lei Constitucional n.º 1/92 de 25/11/1992. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1992-174316>. Acesso em 05/04/2024.

PORTUGAL. Lei de Bases da Habitação. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3171&tabela=leis&figura=1&pagina=1&so_miolo= . Acesso em 08/05/2024.

PORTUGAL. Lei n.º 33/2018, de 18 de julho. Disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2918&tabela=leis&figura=1&pagina=1 , Acesso em 10/05/2024.

PORTUGAL. Lei n.º 83/2019. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/83-2019-124392055>. Acesso em 06/05/2024.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/resolucao-conselho-ministros/48-2015-69812100>.

PORTUGAL.. Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>. Acesso em 07/04/2024

SOUSA, Sara Oom. 2023. Mais Habitação? Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/mais-habitacao-2/> Acesso em 12/04/2024.

TARTUCE, Flávio. A Lei 14.118/2021 e Suas Repercussões Para o Direito de Família: Breves Anotações. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-lei-14118-2021-e-suas-repercussoes-para-o-direito-de-familia-breves-anotacoes/1161227959>. Acesso em 05/02/2024.

UNITED NATIONS. 2009. Fact Sheet nº 21: The right to adequate housing. Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Disponível

em

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf . Acesso em 13/05/2024. UNITED NATIONS. 2016. New urban agenda : H III : Habitat III. Nairobi: United Nations, 2017. p. 17.

VALLES, Edgar. Mais Habitação: senhorios insatisfeitos? disponível em <https://www.publico.pt/2023/10/25/opiniao/opiniao/habitacao-senhorios-insatisfeitos-2067924> , Acesso em 15/04/2024. VIEIRA, Pedro Siza. Redação realizada a 20 de setembro de 2023 de título “A crise da habitação, um fenómeno europeu agravado em Portugal” extraído de <https://eco.sapo.pt/especiais/ensaio-de-pedro-siza-vieira-a-crise-da-habitacao-um-fenomeno-europeu-agravado-em-portugal/>. Acesso em 10/12/2023.