

O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA IMPLEMENTAÇÃO DOS STANDARDS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO À MORADIA ADEQUADA¹

THE ROLE OF THE FEDERAL SUPREME COURT IN ENFORCEMENT OF UNITED NATIONS RULES ON THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING

Luiz Eduardo Camargo Outeiro Hernandez²

Oduwaldo José Harmbach³

RESUMO:

Este artigo defende a ideia de que o Supremo Tribunal Federal poderá contribuir na implementação do *standard* do direito à moradia adequada das Nações Unidas. O direito à moradia adequada não trata apenas da perspectiva física da habitação, ela envolve um mínimo existencial, devendo equacionar as necessidades do ser humano. O estado de coisas inconstitucional é um instrumento reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal por meio do qual a Corte Constitucional declara uma realidade incompatível com a constituição. Por conseguinte, com a utilização desse instrumento, abriria a possibilidade de efetivação do direito à moradia adequada da ONU.

¹ Artigo submetido em 25-05-2022 e aprovado em 28-12-2023.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo –SP, Brasil). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Hermenêutica e Justiça Constitucional: STF da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pesquisador do Centro Internacional de Direitos Humanos de São Paulo. Procurador da República.

³ Doutorando em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo –SP, Brasil). Mestrado em Direito (Conceito CAPES 4). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.



PALAVRAS-CHAVE: Estado de coisa inconstitucional; Direito à moradia adequada; Nações Unidas.

ABSTRACT:

This article defends the idea that the Supreme Court can contribute to the implementation of the United Nations right to adequate housing standard. The right to adequate housing does not only deal with the physical perspective of housing, it involves an existential minimum, and must equate the needs of human beings. The unconstitutional state of affairs is an instrument recognized by the Federal Supreme Court through which the Constitutional Court declares a reality incompatible with the constitution, and this instrument is already recognized here in Brazil, on September 9, 2015, by the Supreme Court. Thus, with the use of this instrument, it would open up the possibility to enforce of the right to adequate housing of the ONU.

KEY-WORDS: Unconstitutional state of affairs; Right to adequate housing; United Nations.

1. INTRODUÇÃO

Durante o 43.º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas, ocorrido entre as datas de 24 de fevereiro a 20 de março de 2020, foi apresentado pela Relatoria Especial o Relatório sobre a moradia adequada como elemento integrante do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação a esse respeito (ONU, 2019).

O Relatório prevê as diretrizes ou *standards* para a implementação do direito à moradia adequada no plano universal de proteção dos direitos humanos das Nações



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVI, número 2, dezembro de 2023 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

Unidas e estabelece os requisitos fundamentais para oferecer respostas efetivas aos novos desafios baseados em direitos.

Ainda que os ordenamentos jurídicos nacionais reconheçam o direito à moradia adequada, há grandes distâncias entre o direito posto e a realidade social em todo o mundo, especialmente na América Latina e no Brasil. O direito à moradia adequada não é acompanhado de políticas públicas que garantam a segurança da posse, a disponibilidade de serviços, infraestruturas básicas e investimentos financeiros (FILHO, 2022, p. 195).

De acordo com o Relatório Especial do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas mais de 1,8 bilhão de pessoas no mundo carecem de moradia adequada e o número de pessoas que vivem em assentamentos informais já ultrapassou 1 bilhão. Estima-se que 15 milhões de pessoas sejam despejadas à força todos os anos e que cerca de 150 milhões de pessoas estejam desabrigadas (ONU, 2019, p. 3).

Essa realidade é vivenciada no Brasil por cidadãos que não possuem moradia adequada. Conforme pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro no estudo “Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil”, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério do Desenvolvimento Regional, no período 2016 a 2019, o déficit habitacional absoluto no Brasil passou de 5,657 milhões de domicílios, ou unidades, em 2016 para 5,876 milhões em 2019. O déficit habitacional relativo foi de 8% em 2019 (PINHEIRO, 2021, p. 14 e p. 113).

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a população em situação de rua cresceu 140% a partir de 2012, chegando a quase 222 mil brasileiros em março de 2020, e tende a aumentar com a crise econômica acentuada pela pandemia da Covid-19, fato capaz de agravar o déficit habitacional no Brasil, conforme dados descritos (IPEA, 2020).

Nesse contexto, surge a importância do tema a ser desenvolvido: O Supremo Tribunal Federal e a implementação do *standard* do direito à moradia adequada das Nações Unidas. Pretende-se desenvolver o problema em questão: Por meio de qual abordagem o Supremo Tribunal Federal pode atuar com o fim de contribuir com a implementação do *standard* do direito à moradia adequada das Nações Unidas? Buscar-se-á demonstrar a hipótese segundo a qual a atuação do Supremo Tribunal Federal por meio do diálogo interinstitucional-participativo pode contribuir para a implementação do *standard* do direito à moradia adequada das Nações Unidas.

Para responder a questão-problema de pesquisa e considerando o objeto deste trabalho, em termos metodológicos, acolhe-se a abordagem dos direitos humanos (*human rights approach*) (PIOVESAN, 2012, p. 71). Ressalta-se que o artigo possui



ampla aplicação social, pois pode contribuir para trazer luzes à crise habitacional vivenciada no Brasil, a qual pode ser objeto de uma análise interinstitucional para as construções de decisões dialógicas e de novos horizontes acerca do direito à moradia adequada no Brasil.

Além da introdução, o trabalho se desenvolverá em quatro seções essenciais. Na primeira, analisar-se-á o direito à moradia adequada como direito fundamental e o contexto brasileiro. Na segunda, será estudada a noção de Estado de Coisa Inconstitucional e a sua correlação com o direito à moradia adequada. Já a terceira seção tratará do direito à moradia adequada segundo as diretrizes normativas das Organizações das Nações Unidas. Na quarta seção, examinar-se-á a função dialógica do STF para a implementação da moradia adequada no Brasil. Por fim, concluir-se-á o artigo, procurando confirmar ou negar a hipótese apresentada.

2. MORADIA ADEQUADA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E O CONTEXTO BRASILEIRO

O direito à moradia adequada representa uma noção ampla, coletiva, e não simplesmente uma perspectiva física da unidade habitacional. Trata-se de um direito indispensável à preservação da dignidade humana e se constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. (MONTEIRO, 2015, p. 155), cuja implementação exige a cooperação entre Municípios, Estados-membros, União, órgãos legislativos e executivos, entidades públicas, instituições financeiras e atores sociais.

O direito à moradia adequada ao cidadão abarca o mínimo existencial necessário para uma moradia digna (OSORIO, 2014, p. 44). Além disso, o direito à moradia adequada conecta o cidadão à cidade por meio do direito à cidade (FILHO, 2022, p. 335) e democratiza o espaço público, pois o direito à moradia passar ser exercido da porta para fora e não apenas da porta para dentro (ACOSTA, 2014, p. 72).

Há uma verdadeira crise estrutural no Brasil quanto ao direito à moradia adequada que precisa ser equacionada para a promoção da dignidade da pessoa humana e para a concretização dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Essa crise estrutural ocorre em razão do elevado déficit habitacional e da inadequação de moradias no Brasil. Há um aumento da população em situação de rua no Brasil, a qual é agravada pela crise econômica e pela pandemia da Covid-19, fatos capazes de prejudicar ainda mais o déficit habitacional no Brasil.

Nos centros das grandes cidades brasileiras, há habitações inadequadas, nas quais é possível constatar a falta de condições relativas à higiene, água, saneamento básico e segurança. Em outras palavras, moradias que não são adequadas para



satisfazer as necessidades mais básicas do ser humano e não se compatibilização com as diretrizes da ONU sobre o direito à moradia adequada, ao ponto de afetarem a própria dignidade da pessoa humana. Essa é um atributo que garante a cada pessoa o direito ao respeito e consideração, seja nas relações sociais ou nas relações do Estado com a própria pessoa.

Dessa forma, a moradia digna deve equacionar as necessidades do ser humano. O direito à moradia adequada é um direito social fundamental protegido pelo regime multinível de proteção dos direitos humanos, que engloba em termos normativos o artigo XXV da “Declaração Universal dos Direitos Humanos, as diretrizes ou *standards* para a implementação do direito à moradia adequada da ONU e o artigo 6º da Constituição da República.

Em uma perspectiva interinstitucional no âmbito do regime multinível de proteção de direitos humanos, os órgãos integrantes das Organizações das Nações Unidas, os entes pertencentes ao Sistema interamericano de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal formam uma rede de proteção dos direitos humanos (FERRAJOLI, 2011, p. 475), a qual deve dialogar entre si para a implementação do direito à moradia adequada no Brasil. Essa rede dialógica se forma no contexto do constitucionalismo multinível (PERNICE, 2009, p. 373) e do constitucionalismo transformador (OLSEN; KOZICKI, 2022, p. 84-85), a partir do exercício do ativismo dialógico (*dialogic activism*) (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2011, p. 1676).

3. ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA

O conceito de estado de coisas inconstitucional é fruto da prática constitucional da Corte Constitucional da Colômbia e evoluiu em sua jurisprudência a partir do primeiro caso em que foi reconhecido em 1997. Segundo a Corte Constitucional da Colômbia, verifica-se um estado de coisas inconstitucional quando há uma reiterada violação dos direitos fundamentais que se irradia em detrimento de diversas pessoas e quando a causa dessa violação não for imputável exclusivamente à autoridade demandada, mas repousar em fatores estruturais (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2004).

Dentre os fatores descritos na *Sentencia T-025/04* pela Corte Constitucional da Colômbia para definir se existe um estado de coisas inconstitucional, destacam-se: (i) a



violação massiva e generalizada de diversos direitos constitucionais que atinge um número significativo de pessoas; (ii) o prolongado descumprimento por parte das autoridades de suas obrigações de garantia de direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento de garantia do direito violado; (iv) a não emissão de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de direitos. (v) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades, a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e um nível de recursos que exige um esforço orçamental adicional significativo; (vi) se todas as pessoas atingidas pelo mesmo problema fossem à ação tutelar para obter a proteção de seus direitos, haveria maior congestionamento judicial.

Na forma como desenvolvimento pela jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, o estado de coisas inconstitucional se qualifica como uma técnica decisória e não uma ação judicial em si (CAMPOS, 2019, p. 192). O estado de coisas inconstitucional é um instrumento, um mecanismo, ou técnica, por meio da qual a Corte Constitucional declara uma realidade incompatível com a constituição. O objeto sobre o qual incide a apreciação da jurisdição constitucional não é uma norma ou um ato normativo do Estado, mas uma realidade em si (GARCÍA JARAMILLO, 2015, p. 189).

Por meio da técnica declaratória do estado de coisa inconstitucional, a Corte busca contribuir para transformar a realidade de forma sistêmica e estrutural para além do caso sob julgamento. A base normativa para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional no ordenamento jurídico da Colômbia está no artigo 27 do Decreto 2.591 de 1991, regulamento da ação de tutela, segundo o qual “(...) juiz estabelecerá os demais efeitos da decisão para o caso concreto e manterá a competência até que o direito esteja completamente estabelecido ou eliminadas as causas da sua ameaça”.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu pela primeira vez a técnica do estado de coisa inconstitucional em 09 de setembro de 2015 no julgamento da medida cautelar na ADPF n. 347/DF-MC. Na oportunidade, o Ministro Marco Aurélio acolheu a noção de estado de coisas inconstitucional como uma técnica que permite ao Tribunal impor aos Poderes Públicos a tomada de medidas urgentes e necessárias para o afastamento das violações massivas de direitos fundamentais. A técnica da declaração do estado de coisas inconstitucional autoriza ainda o Tribunal a supervisionar a efetiva implementação das medidas determinadas com o fim de superar a realidade inconstitucional (BRASIL, 2015).

O Supremo Tribunal Federal brasileiro se utilizou por mais duas oportunidades da técnica do estado de coisas inconstitucional no caso envolvendo a crise estrutural quanto às políticas sanitárias na pandemia Covid-19 (ADPF n. 822) e no caso sobre a



crise climática objeto de falhas estruturais nas políticas ambientais no Brasil (APDF 760 e ADO n. 54).

Dessa forma, desde 09 de setembro de 2015, a técnica do estado de coisa inconstitucional faz parte da prática judicial do Supremo Tribunal Federal quando em jogo violações massivas de direitos fundamentais. O direito à moradia adequada se qualifica como um direito social fundamental previsto no artigo 6º da Constituição da República.

A crise estrutural no Brasil vulnera o direito à moradia adequada, em razão do elevado déficit habitacional e da inadequação de moradias, representa uma persistente violação dos direitos fundamentais dos cidadãos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, que se espalha sobre diversos segmentos sociais, cuja resolução, ou mitigação, não depende apenas de um único e exclusivo ente público. Essa situação de fato qualifica-se como estado de coisa inconstitucional quanto ao direito à moradia no Brasil. Por essa razão, Municípios, Estados-membros, União, órgãos legislativos e executivos, entidades públicas, instituições financeiras e atores sociais possuem as responsabilidades constitucional e social de cooperarem entre si para a superação dos fatores estruturais que afetam o pleno exercício do direito à moradia adequada.

Por conseguinte, o reconhecimento do estado de coisa inconstitucional pelo Tribunal quanto à crise estrutural relacionada à falta de moradia adequada no Brasil autoriza a jurisdição constitucional a adotar medidas judiciais dialógicas e transformadoras que visem a superação, ou ao menos a mitigação, da realidade incompatível com a Constituição de 1988, de acordo com a perspectiva do constitucionalismo multinível do qual as normas de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas fazem parte.

4. O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E AS NAÇÕES UNIDAS

Direitos humanos são direitos inerentes a todas as pessoas. Os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerados indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os direitos humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna (RAMOS, 2018, p. 29).

Os direitos humanos podem compreender o direito-pretensão, o direito-liberdade, o direito-poder e o direito-imunidade, os quais determinam obrigações em desfavor do Estado ou de particulares, na forma da Lei, tais como (i) dever, (ii) ausência de direito, (iii) sujeição e (iv) incompetência (RAMOS, 2018, p. 29).



Para os fins desta pesquisa, é importante destacar o direito-pretensão. Esse consiste na busca de algo, gerando a contrapartida de outrem do dever de prestar. Nesse sentido, determinada pessoa tem direito. Assim, nasce o “direito-pretensão”, como, por exemplo, o direito à educação fundamental, que gera o dever do Estado de prestá-la gratuitamente (art. 208, 1, da CF/88) (RAMOS, 2018, p. 29).

O recorte metodológico desta pesquisa, implica a análise do direito à moradia no plano universal de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas, na qualidade de direito-pretensão que pode ser exigido do Estado como um direito social reconhecido tanto no sistema universal de direitos humanos como no nível nacional.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais, de praticamente todas as regiões do mundo, foi proclamada em 10 de dezembro de 1948, a positivação dos Direitos Humanos.

Não foi por acaso que a Organização das Nações Unidas proclamou, no dia 10 de Dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem. A inesquecível herança do genocídio, com milhões de vítimas e a destruição de valores morais e espirituais da 2ª Guerra Mundial, provocada pelo delírio da conquista de povos, pelo programa de destruição racial e pelas doutrinas totalitárias do nazifascismo. (DOTTI, 2006, p. 07)

Importante destacar o artigo dezessete da Declaração Universal de Direitos humanos, que discorre sobre o direito de propriedade. O direito de propriedade na relação com os direitos humanos é um dos elementos constitutivos da liberdade e a dignidade.

A propriedade é a expansão da pessoa em direção as coisas, no sentido de as transforma em meios de realização de suas próprias potencialidades. Logo a propriedade existe para a liberdade. E está naturalmente submetida às limitações naturais desta última. Assim como não há liberdade absoluta. Logo, a propriedade é um direito essencial à plena expansão da vida humana desde que existia em função de sua finalidade. Logo, é tão antinatural a ausência de propriedade como a sua exorbitação. Entre esses dois extremos têm girado, em grande



parte, toda a história humana e suas vicissitudes. A vida econômica da humanidade é a própria vida do instituto de propriedade individual, ora coletivo, ora produtiva, ora improdutiva, ora agrícola, ora comercial, ora industrial, ora primitiva, ou evoluída, ora absoluta, ou relativa, ora bem , ou mal distribuída, e assim por diante. Toda a vida econômica da humanidade gira em torno do problema da propriedade, como instrumento essencial da produtividade, que é a finalidades mediata da economia como a satisfação das necessidades de todos os homens é a sua finalidade última. A vida política da humanidade esta diretamente ligada à vida econômica, logo as vicissitudes da propriedade. Como as atividades mais elevadas da vida social, a vida educativa, a vida intelectual, a vida moral e a vida espiritual, estão por sua vez intimamente ligadas ávida política e econômica. E, através delas, á natureza e a história da propriedade.”(LIMA, 1974, pg. 96)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25° abarca a questão das necessidades do ser humano, no que concerne à alimentação, ao vestuário, à habitação, entre outras necessidades imprescindíveis ao ser humano. *In verbis*:

Artigo XXV°

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (ONU, 1948).

O direito de moradia é um direito humano fundamental que vem na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, como mencionado acima inclusive na



citação; na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (artigo XXII, §1), inclusive, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento em 1986 (artigo VIII § 1) na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (artigos 13 e 14), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 11, inciso 1); entre outros.

No plano universal de proteção dos direitos humanos, as Organizações das Nações Unidas editaram durante o 43.º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos, ocorrido entre 24 de fevereiro a 20 de março de 2020, as diretrizes ou *standards* para a implementação do direito à moradia adequada no plano universal de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas e estabelece os requisitos fundamentais para oferecer respostas efetivas aos novos desafios baseados em direitos.

As diretrizes ou *standards* conformem obrigações dirigidas contra os Estados como os principais executores do direito internacional dos direitos humanos. Nesse contexto, o Relatório Especial compreende o termo “Estado” como todas as autoridades públicas e todos os níveis e poderes de governo, do local ao nacional, incluindo órgãos legislativos, judiciais e extrajudiciais.

As obrigações dos Estados incluem todos os aspectos de suas relações com empresas, instituições financeiras, investidores e demais agentes privados que desempenhem papéis importantes na efetivação do direito à moradia. Por sua vez, o direito à moradia disposto nas diretrizes consiste no direito à moradia adequada garantido pelo direito internacional dos direitos humanos.

Por essa razão, as diretrizes ou *standards* para a implementação do direito à moradia adequada da ONU não devem ser interpretadas para limitar, modificar ou prejudicar os direitos reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos ou pelo direito internacional humanitário. As diretrizes devem ser interpretadas de formas sistemáticas, inter-relacionadas e interdependentes com outros *standards* de direitos humanos relacionados ao deslocamento, despejos, segurança da posse, participação pública e outros direitos econômicos, sociais e empresariais.

A adoção dos *standards* para a implementação do direito à moradia adequada da ONU implica recepcionar a jurisprudência e outras diretrizes dos órgãos das Nações Unidas responsáveis pelo monitoramento da implementação dos tratados de direitos humanos e procedimentos especiais.

A ONU normatizou dezesseis diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada da ONU que os Estados devem observar: a) garantir o direito à moradia como um direito humano fundamental vinculado à dignidade e ao direito à vida; b) adotar medidas imediatas para garantir a consecução progressiva da



efetivação do direito à moradia adequada conforme o critério de razoabilidade; c) assegurar uma participação significativa na concepção, implementação e monitoramento de políticas e decisões habitacionais; d) aplicar estratégias abrangentes para tornar efetivo o direito à moradia; e) erradicar o problema dos indivíduos sem-teto no menor tempo possível e acabar com a criminalização dos cidadãos nesta situação; f) proibir despejos forçados e evitar despejos sempre que possível; g) melhorar assentamentos informais incorporando uma abordagem baseada em direitos humanos; h) erradicar a discriminação e garantir a igualdade; i) garantir a igualdade de gênero na moradia e na terra; j) garantir o direito à moradia adequada para migrantes e deslocados internos; l) garantir a capacidade e a responsabilidade das administrações locais e regionais para realizar o direito à moradia adequada; m) garantir a regulação das empresas em consonância com as obrigações do Estado e abordar a modalidades de financiamento habitacional; n) garantir que o direito à habitação guie e acomode medidas para responder às mudanças climáticas e abordar os efeitos da crise climática sobre o direito à habitação; o) cooperar em nível internacional para garantir a efetividade do direito à moradia adequada; p) garantir a existência de mecanismos eficazes de supervisão e prestação de contas; q) e garantir o acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia.

Entre as 16 (dezesesseis) diretrizes, com base na proposta metodológica desta pesquisa, serão analisadas algumas medidas para a implementação dos *standards* sobre o direito à moradia adequada, as quais estão previstas no Relatório Especial do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas.

Para a implementação da obrigação dos Estados em garantir o direito à moradia como um direito fundamental vinculado à dignidade humana e ao direito à vida, o Relatório Especial define o direito à moradia como o direito de viver em um lar em paz, segurança e dignidade, em conformidade com as condições de segurança da posse, de disponibilidade de serviços públicos, de despesas suportáveis, de habitabilidade, de acessibilidade, de localização adequada e de adequação cultural.

Dentre as medidas a implementação da diretriz relativa à garantia do direito à moradia como um direito fundamental vinculado à dignidade humana e ao direito à vida, destaca-se a necessidade de ser assegurado ao direito à moradia adequada a plena exigibilidade jurídica enquanto direito fundamental, seja por meio das disposições constitucionais e legislativas ou por meio da interpretação interdependente dos direitos fundamentais.

No exercício da adjudicação judicial e da jurisdição constitucional, os tribunais devem adotar interpretações da legislação nacional que sejam compatíveis com o direito à moradia previsto na diretriz da ONU e os governos devem promover a concretização de tais interpretações. O direito à moradia deve ser reconhecido e



afirmado como indivisível e interdependente com outros direitos, como o direito à vida e a segurança da pessoa, e estes devem ser interpretados, na medida do possível, para facilitar a proteção integral do direito à moradia, a ser implementado de forma progressiva e em tempo razoável.

As medidas para a implementação da garantia do acesso à justiça para todos os aspectos do direito à moradia compreende o acesso aos recursos judiciais efetivos, à previsão de um conjunto de institucionais como tribunais, sistemas comunitários de justiça de caráter nacional, informal ou consuetudinário, à garantia da assistência judiciária, à institucionalização de audiências e outros procedimentos adequados à promoção do direito à moradia adequada.

O acesso à justiça deve ser promovido em todos os componentes e dimensões do direito à moradia garantidos direito internacional dos direitos humanos, não apenas no que diz respeito ao direito à acomodação física, mas também a um lar para viver em condições de segurança, paz e dignidade. A proteção judicial deve abranger não apenas no que diz respeito à proteção contra despejos ou outras ações dos Estados, mas também no que diz respeito à negligência e inação do Estado, bem como à não adoção de medidas razoáveis para a consecução progressiva da realização do direito à moradia.

Para a implementação da diretriz referente à garantia de participação significativa das pessoas afetadas na concepção, implementação e monitoramento de políticas e decisões relacionadas à moradia, entre outras medidas, estão: a necessidade da lei instituir o direito à participação livre e significativa nas políticas habitacionais, inclusive com a previsão de apoio institucional quando necessário para o exercício do direito; e a obrigação de incluir as pessoas afetadas na deliberação a ser proferida de modo que possam influenciá-la, a partir da garantia de acesso às informações relevantes e de forma prévia à deliberação, em igualdade de todas as formas.

O direito à moradia adequada deve ser integrado nas estratégias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, bem como no planejamento, preparação e implementação de estratégias para lidar com o deslocamento devido às mudanças climáticas. Em situações em que as comunidades são particularmente vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas e desastres relacionados às mudanças climáticas, como comunidades estabelecidas em ou perto de cursos de água e litorais, deve ser dada prioridade às medidas de adaptação para preservar as comunidades existentes.

Além da realização de consulta às comunidades residentes em locais de risco, os Estados devem identificar comunidades em risco e locais para onde podem ser deslocadas, adotar medidas como garantir que as comunidades tenham acesso



contínuo a técnicos especializados, instalar infraestruturas de proteção, deslocar alguns agregados familiares para locais mais seguros na comunidade e disponibilizar recursos adequados para a implementação destas medidas.

Por fim, as medidas de execução quanto à proibição e ao impedimento de despejos forçados, sempre que for possível, incluem a garantia da promoção das alternativas viáveis ao despejo, em consulta com as pessoas afetadas, a garantia do acesso à justiça durante todo o processo e não apenas na iminência do despejo, o direito à compensação adequada, à reparação e ao acesso à moradia, ou terra produtiva, conforme apropriado, por parte das vítimas de despejos forçados, a implementação de programas para prevenir despejos por meio de medidas como estabilização e controle de aluguéis, assistência ao aluguel, reforma agrária e outras iniciativas destinadas a promover a segurança da terra e da posse em ambientes urbanos e rurais. As medidas preventivas ainda devem ser executadas para eliminar as causas subjacentes de despejos e deslocamentos, como a especulação imobiliária, imobiliária e habitacional.

5. A FUNÇÃO DO STF PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO STANDARD DO DIRETO À MORADIA ADEQUADA DAS NAÇÕES UNIDAS

O Supremo Tribunal Federal brasileiro reconhece o direito à moradia no âmbito da garantia constitucional do mínimo existencial, que, no contexto do constitucionalismo brasileiro, é emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. A garantia constitucional do mínimo existencial conforma um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, as prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança (BRASIL, 2011).

Durante a pandemia Covid-19, ao apreciar a medida cautelar na ação de descumprimento de preceito fundamental n. 828/DF-MC, o Supremo Tribunal Federal recepcionou padrões normativos da Relatoria Especial da ONU para o direito à moradia com o fim de impedir todas as remoções de todas as pessoas, em quaisquer locais, por quaisquer razões, até o fim da pandemia e por um período razoável de tempo posterior (BRASIL, 2021).



Na oportunidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o crescimento de populações em situação de vulnerabilidade e das ocupações informais configura verdadeira crise humanitária, fato que justificava a intervenção judicial para a proteção de direitos fundamentais, especialmente de pessoas vulneráveis.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal não expressar na decisão da medida cautelar um conceito de direito à moradia adequada, foi concedida parcialmente a tutela de urgência com relação às ocupações anteriores à pandemia para o fim de suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública.

No que lhe concerne, com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar de modo a evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada.

Já com relação ao despejo liminar, a tutela de urgência foi concedida para o fim de suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

Nota-se que o Supremo Tribunal Federal vinculou o direito à moradia adequada à situação de vulnerabilidade para a concessão da medida cautelar na ação de descumprimento de preceito fundamental n. 828/DF-MC em razão do objeto da demanda consistir em impedir despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de pessoas de suas moradias.

Até o momento, não houve a utilização da técnica do estado de coisa inconstitucional que autorizaria o Supremo Tribunal Federal adotar medidas que vissem superar, ou ao menos a mitigar, a crise estrutural incompatível com a Constituição de 1988, relacionada à falta de moradia adequada no Brasil no âmbito da jurisdição constitucional.

A utilização da técnica do estado de coisa inconstitucional abriria a oportunidade de aplicação das medidas previstas nas diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada da ONU, como, por exemplo, a adoção da noção



multidimensional do direito à moradia adequada, a institucionalização de audiências públicas sobre o tema, de modo a abranger não apenas a proteção contra despejos, mas também no que diz respeito à negligência e à inação do Estado, bem como quanto a não adoção de medidas razoáveis para a consecução progressiva da realização do direito à moradia, como quanto à própria remoção de moradias em áreas de risco.

Para a implementação da tutela de urgência, a adoção da técnica do estado de coisa inconstitucional possibilitaria garantir a participação das pessoas afetadas na concepção, implementação e monitoramento de políticas públicas governamentais executadas para o cumprimento da decisão. Para as situações não tuteladas pela tutela cautelar e que fossem objeto de medidas de remoções de pessoas de moradias de risco, a técnica abria a oportunidade de consultas às comunidades afetadas e de oitivas de técnicos especializados. Nessas hipóteses, a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal assumiria uma dimensão representativa (ALEXY, 2005, p. 578-579).

Por meio da adoção da técnica do estado de coisa inconstitucional, há espaço para se buscar medidas alternativas viáveis ao despejo, em consulta com as pessoas afetadas, e ainda a implementação de programas para prevenir despejos por meio de medidas como estabilização e controle de aluguéis, assistência ao aluguel e outras iniciativas destinadas a promover o direito à moradia adequada.

Ao reconhecer o direito à moradia adequada em diálogo com as diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada da ONU, o Supremo Tribunal Federal abre os caminhos para a proteção dos direitos humanos de formas interinstitucional e multinível, para o desenvolvimento do constitucionalismo transformador e para o exercício do ativismo dialógico (*dialogic activism*).

Por conseguinte, o Supremo Tribunal Federal pode atuar por meio do diálogo interinstitucional-participativo, a partir de técnicas dialógicas como, por exemplo, a técnica do estado de coisa inconstitucional, com o fim de contribuir para a implementação das *diretrizes* do direito à moradia adequada das Nações Unidas.

6. CONCLUSÃO



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVI, número 2, dezembro de 2023 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

A pesquisa partiu da seguinte questão-problema: Por meio de qual abordagem o Supremo Tribunal Federal pode atuar com o fim de contribuir com a implementação do standard do direito à moradia adequada das Nações Unidas?

Para responder essa questão, estudou-se que o direito a moradia adequada é um direito indispensável à preservação da dignidade humana e se constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, cuja efetivação depende da cooperação entre diversas instituições públicas e privadas, bem como da participação da sociedade civil. A crise estrutural no Brasil quanto ao direito à moradia adequada decorre do elevado déficit habitacional e da inadequação de moradias no Brasil. Essa situação lesiona a dignidade da pessoa humana e viola os fundamentos da República Federativa do Brasil.

Constatou-se que a existência de uma rede de proteção dos direitos humanos estabelece um regime multinível de proteção do direito à moradia adequada. Essa rede de proteção multinível engloba normas como o artigo XXV da “Declaração Universal dos Direitos Humanos, as diretrizes ou *standards* para a implementação do direito à moradia adequada da ONU e o artigo 6º da Constituição da República. No plano interinstitucional, a rede de proteção multinível é formada pelos órgãos das Organizações das Nações Unidas, pelos entes do Sistema interamericano de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal no Brasil.

Analisou-se que o conceito de estado de coisa inconstitucional. Essa técnica decisória é fruto da jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia e autoriza a Corte a contribuir para transformar a realidade de forma sistêmica e estrutural para além do caso sob julgamento. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a técnica do estado de coisa inconstitucional em 09 de setembro de 2015 no julgamento da medida cautelar na *ADPF n. 347/DF-MC*.

Dessa forma, verificou-se que o reconhecimento do estado de coisa inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal quanto à crise estrutural relacionada à falta de moradia adequada no Brasil autoriza a jurisdição constitucional a adotar medidas judiciais dialógicas e transformadoras que visem a superação, ou ao menos a



mitigação, da realidade incompatível com a Constituição de 1988, de acordo com a perspectiva do constitucionalismo multinível do qual as diretrizes ou *standards* do Conselho de Direitos Humanos para a implementação do direito à moradia adequada fazem parte.

Constatou-se que o Relatório Especial do Conselho de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas definiu o direito à moradia como o direito de viver em um lar em paz, segurança e dignidade, em conformidade com as condições de segurança da posse, de disponibilidade de serviços públicos, de despesas suportáveis, de habitabilidade, de acessibilidade, de localização adequada e de adequação cultural. No Relatório Especial, foram elencadas 16 (dezesesseis) diretrizes para a implementação dos *standards* sobre o direito à moradia adequada.

Examinou-se que a utilização da técnica do estado de coisa inconstitucional abriria a oportunidade de aplicação das medidas previstas nas diretrizes para a implementação do direito à moradia adequada da ONU, como, por exemplo, a adoção da noção multidimensional do direito à moradia adequada e a institucionalização de audiências públicas participativas na temática. Abrir-se-ia novos horizontes para a proteção dos direitos humanos de formas interinstitucional e multinível, conforme o constitucionalismo transformador e com base no exercício do ativismo dialógico (*dialogic activism*).

Conclui-se que a hipótese se demonstrou correta. Por conseguinte, a atuação do Supremo Tribunal Federal por meio do diálogo interinstitucional-participativo, a partir de técnicas dialógicas como, por exemplo, a técnica do estado de coisa inconstitucional, contribui para a implementação das *diretrizes* do direito à moradia adequada das Nações Unidas.

7. REFERÊNCIAS

ACOSTA, Claudia. Vivienda digna en Colombia: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ALEXY, Robert. Balancing, constitutional review, and representation. *International journal of constitutional law*, v. 3, n. 4, p. 572-581, 2005.



E-Civitas - Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH – Belo Horizonte

Volume XVI, número 2, dezembro de 2023 – ISSN: 1984-2716 – ecivitas@unibh.br

Disponível em: <https://unibh.emnuvens.com.br/dcjpg/index>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF n.º 828/DF-MC, de 03 de junho de 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

_____. ADPF n.º 347/DF-MC, de 09 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE n.º 639.337 AgR, de 23 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 02 abr. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

DOTTI, René Ariel. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. 3.ed. Curitiba: Lex Editora, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia. Teoría de la democracia*. Madrid: Editorial Trotta, 2011, v. 2.

FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. *A integração das favelas à cidade formal: o papel da regularização fundiária urbana na compatibilização entre as normas comunitárias e o Estado*. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

IPEA. *População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811> Acesso em: 08 abr. 2022.

LIMA, Alceu Amoroso. *Os Direitos do Homem e o homem sem direitos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1974.

MONTEIRO Vitor de Andrade *Direito a Moradia Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ONU. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adequada*. A/HRC/43/43, de 26 de diciembre de 2019. Disponível em: <<https://documents-dds->



ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement> Acesso em: 08 abr. 2022.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>> Acesso em: 08 abr. 2022.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural: o papel do STF. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-118, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/18/16>. Acesso em: 28 fev. 2022.

OSORIO, Letícia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PERNICE, Ingolf. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *The Columbia Journal of European Law*, v. 15, n. 30, p. 350-407, 2009, p. 373.

PINHEIRO, Fundação João. *Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf>> Acesso em: 08 abr. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 19, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos humanos*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T-025/04, de 17 de junio de 2004*. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm#_ftn126>. Acesso em: 02 abr. 2022.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1669-1698, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

