

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

RELAÇÃO JURÍDICA CONSTITUCIONAL DA MORADIA

*Sidney Pessoa Madruga da Silva**

1 Introdução

Nas sociedades contemporâneas, sobretudo na América Latina, onde, historicamente, os processos de desenvolvimento tiveram por base modelos econômicos voltados aos interesses de uma burguesia dominante e do capital externo, e nos países do Terceiro Mundo, os reflexos, muitas vezes perversos, advindos das inevitáveis e profundas conseqüências da *globalização*¹, como também do influxo de políticas econômicas de desenvolvimento adotadas, com sustentáculo no *neoliberalismo*, o direito à moradia traduz-se numa *essencialidade*, vindo a amparar fortes movimentos sociais em busca da garantia de sua concretização.

No caso brasileiro, tomemos como exemplo o Movimento dos Sem-Terra e o Movimento dos Sem-Teto, com reflexos na área rural e urbana, respectivamente, que trazem a lume, através do desencadeamento de terríveis tensões sociais, a realidade sofrida, desvelada de forma amarga e despudorada, do “quase-cidadão”, na busca desenfreada por um mínimo espaço habitável. Isto, sem adentrarmos no problema das inúmeras favelas espalhadas pelos grandes centros urbanos, que, de forma igual, traduzem, *per se*, o déficit habitacional existente nas metrópoles brasileiras².

Veja-se que, a nossa intensa desigualdade de renda implica distanciar o Brasil do cenário mundial em termos de justiça distributiva mínima razoável, tornando-a, sob esse contexto, uma experiência inata, visto que, como assinalado por Ricardo Henriques³,

“As origens históricas e institucionais da desigualdade brasileira são múltiplas, mas sua longa estabilidade faz com que o convívio cotidiano com ela passe a ser encarado, pela sociedade, como algo natural. A desigualdade tornada experiência natural não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. No entanto, resulta de um acordo social excludente, que não reconhece

* Sidney Pessoa Madruga da Silva é Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado da Bahia, Coordenador do Núcleo Estadual da ESMPU/BA, mestrando em Direito Público – UFBA.

¹ Na área jurídica, chama a atenção o fato de que a transnacionalização dos mercados redundava numa interconexão entre sistemas econômicos, sociais e políticos, vindo a refletir-se em vários ramos do Direito. Sob esse enfoque, a *globalização* da economia tende a gerar várias implicações no constitucionalismo moderno, seja por meio de uma tendência à *desconstitucionalização* de direitos sociais, seja por meio de reformas constitucionais – principalmente nos países em via de desenvolvimento, que adotam Constituições calcadas num modelo de bem-estar social, como o Brasil – que se voltam para uma menor atividade intervencionista e regulatória do Estado.

² Cf. estudo sobre o “Déficit Habitacional no Brasil 2000”, elaborado pela Fundação João Pinheiro, por intermédio do Centro de Estatística e Informações (CEI), em parceria com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Projeto PNUD-BRA-00/019-HABITAR BRASIL-BID). Disponível em: <<http://www.pbqp-h.gov.br/deficit2000/deficit-cap1%20e%202.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2002).

³ *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Texto para discussão n. 807 – IPEA. p. 05.

a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes”.

Portanto, hodiernamente o acesso à habitação, a um espaço físico condigno destinado a moradia, faz-se pujante, exigindo dos poderes públicos, em todas as suas esferas, a implementação de políticas públicas governamentais destinadas a atender a esses urgentes reclames sociais.

A Emenda Constitucional n. 26/2000, emanada via *competência* do órgão reformador, alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal, para nela incluir o direito à moradia no elenco dos direitos sociais. No entanto, como direito essencial, mais precisamente como direito fundamental, como adiante irá se evidenciar, o direito de moradia já emanava do texto constitucional, seja como – o primeiro, note-se – elemento intercalado de composição do salário mínimo do trabalhador urbano e rural objetivando suprir suas, e de sua família, necessidades vitais básicas (CF/88, art. 7º, VI), seja quando englobado na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que prevê a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do art. 23, IX, da Constituição da República.

A *constitucionalização*, ou positivação do direito à moradia no rol dos direitos sociais do art. 6º da nossa Constituição Social, surgiu em decorrência da exigência de sua – que na prática ainda se apresenta deveras retraída – efetivação jurídico-constitucional e social. É o que se extrai da parte final do conteúdo da justificação da emenda constitucional em apreço⁴, na qual se observa, inclusive, que, lamentavelmente, sua origem surgiu mais em função de uma exigência internacional, à época, do que por força de reivindicações de cunho social interno, *verbis*:

“As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ‘chaga social’ para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento de moradia como a célula básica, a partir da que se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia, o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação”.

2 Acepção e abrangência

Morar é o querer habitar, é o querer residir permanentemente. Traduz, em outras palavras, o *animus* de permanecer (elemento subjetivo), em definitivo, num determinado

⁴ *Diário do Senado Federal*, 19 jun. 1996, p. 10244.

lugar, numa determinada habitação (elemento objetivo). No morar encontramos a idéia básica de habitualidade, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, segundo José Afonso da Silva⁵.

O mesmo autor vai mais além⁶. Diz que o direito à moradia não só se restringe à faculdade de ocupar uma edificação. Exige uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto, que garanta a privacidade familiar, ou seja, uma habitação digna e adequada, como prevêem a Constituição portuguesa e a espanhola, respectivamente.

Eis aí um dos aspectos da efetivação jurídico-constitucional e social do direito à moradia.

Não se tenha em mente que, o direito de moradia, destina-se a prover, exclusivamente, um padrão mínimo de qualidade de vida. Não, não se reduz a tão pouco. É na sua inter-relação com o conceito de cidadania e, sobretudo, de dignidade da pessoa humana, sob a ótica constitucional, isto é, perante princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (CR/88, art. 1º, II e III), a que alude o preâmbulo de nossa Lei Maior, que deve ser contextualizado.

Nesse aspecto, J. J. Gomes Canotilho⁷ acentua que a normatização expressa de direitos sociais, econômicos e culturais não trata apenas de reconhecer o direito a um “*standard* mínimo de vida”, pois sublinha que o *status* social do cidadão pressupõe, de forma inequívoca, o direito a prestações sociais como saúde, habitação, ensino. *Mutatis mutandis*, vemos aí o direito de moradia como prestação jurídico-constitucional e social do Estado brasileiro.

Na perspectiva da cidadania (CF/88, art. 1º, II), revela-se como atributo do homem-político, aquele participante da vida estatal (CF/88, art. 5º, LXXVII), que detém prerrogativa de ser representado e ouvido politicamente.

Sob a acepção da dignidade humana, abstraindo-se desta o seu conceito *fixista*, filosoficamente sobrecarregado, como quer J. J. Gomes Canotilho⁸, tomada, pois, na sua máxima acepção valorativa, isto é, como um dos valores supremos da ordem constitucional (por isso inserido nos fundamentos da República – art. 1º, I, da CF/88), é o direito à moradia o direito do homem à ocupação de um espaço habitável, ao acesso a um *habitat* seu e de sua família. Mais do que uma necessidade, “a moradia pode ser identificada como um direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida”⁹.

A “morada” compreende o homem e sua família, tendo por finalidade essencial a proteção do ente familiar. Não fosse assim, seria um direito empobrecido, nas palavras de José Afonso da Silva¹⁰.

⁵ *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 317.

⁶ Op. cit., p. 317.

⁷ *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996. p. 544.

⁸ Op. cit., p. 363.

⁹ LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. p. 4. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/estudos/107075.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2002.

¹⁰ op. cit., p. 317, *in fine*.

3 O direito de moradia como direito social fundamental

Partindo-se da essencialidade examinada linhas atrás, é de se perquirir se o direito à moradia possui características de direito fundamental. Melhor indagando: o direito de moradia constitui um direito fundamental?

Em resposta, sobreleva adentrar, sem maiores elucubrações para não nos afastarmos do tema original em questão, no tema da fundamentalidade dos direitos.

Especificamente, o reconhecimento internacional dos países ao direito à moradia deve-se a sua inclusão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que prevê, no art. 25, que todos têm o direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, *moradia*, cuidados médicos e aos serviços sociais necessários, bem como o direito à segurança em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice ou outras circunstâncias além de seu controle.

A Declaração de Vancouver, de 1976, é outro documento histórico que, de forma igual, obteve o reconhecimento da comunidade internacional quanto ao direito do cidadão à moradia e, ao lado de indicar aos governantes políticas públicas que visem a garantir uma melhoria progressiva da qualidade de vida e do bem-estar humano, vem reafirmar a *moradia adequada* e os serviços como um direito humano básico, apontando a responsabilidade dos governos por ações visando assegurar esse direito¹¹.

Ressalte-se, contudo, que a Declaração de Vancouver não se limitou a afirmar que o foco de todas as políticas urbanas e rurais deve ser o povo, como bem destaca o professor e sociólogo José Arthur Rios¹² em conferência pronunciada meses após a reunião do Canadá. Acrescenta o autor que

“nesses termos, a afirmativa se diluiria num liberalismo demagógico. Porque o povo, essa entidade desencarnada dos pronunciamentos a 1830, não existe na realidade urbana ou rural. O que nela se encontra são pessoas vivendo vizinhanças e comunidades, trabalhando em empresas, morando em bairros ou favelas. Daí a importância que o documento atribui às comunidades, entendidas não como vastos conjuntos e sistemas políticos, mas como os agrupamentos de base onde se tece a convivência do dia-a-dia e se articulam as solidariedades humanas mais profundas”.

¹¹ Em estudo apresentado por Maria Sílvia Barros Lorenzetti, a autora revela que “como fruto de Vancouver houve a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, sediado em Nairobi, no Quênia, que visa a manter em permanente discussão os assuntos relacionados a assentamentos humanos, além de assessorar e financiar projetos ligados ao setor urbano e habitacional em países em desenvolvimento. Duas décadas depois, assistimos à realização, em Istambul, da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), que reafirma, como princípios e objetivos essenciais, a moradia adequada para todos, como um direito que deve ser progressivamente assegurado, e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Da Conferência resultaram uma declaração de princípios e compromissos e um plano de ação global, que constituem, no conjunto, a Agenda Habitat, firmada por todos os Estados participantes” (Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/direitoria/conleg/estudos/107075>. Acesso em: 20 set. 2002).

¹² *A declaração de Vancouver e o destino das cidades*. Rio de Janeiro: Carta Mensal, 1976. p. 10.

Além da Declaração de Vancouver, outros diplomas internacionais dão ênfase ao direito de *moradia adequada*. É o caso do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹³, o qual prevê em seu art. 11, *ad litteris*:

“Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento” [grifamos].

Igualmente reconhecem o direito de moradia como um direito humano a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, a Convenção sobre os direitos da Criança, de 1989, e a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

Destarte, da leitura atenta do § 2º do art. 5º da CF/88 (“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”), há de se concluir que o direito à moradia incorporou-se ao sistema jurídico brasileiro por meio, também, de todas essas declarações e pactos internacionais recepcionados por nossa Constituição.

Para J. J. Gomes Canotilho¹⁴,

“há direitos fundamentais consagrados na Constituição que só pelo fato de beneficiarem da positivação constitucional merecem a classificação de constitucionais (e fundamentais), mas o seu conteúdo não se pode considerar materialmente fundamental; outros, pelo contrário, além de revestirem a forma constitucional devem considerar-se materiais quanto à sua natureza intrínseca (direitos formal e materialmente fundamentais)”.

Desse modo, o direito de moradia é um *direito fundamental*, na medida em que “trata-se sobretudo de um direito da dignidade humana, de acesso à habitação, de ocupar um espaço urbano sem fragmentação, onde os frutos das políticas públicas sejam distribuídos de forma equânime favorecendo o aparecimento de um novo cidadão mais próximo do cidadão”, como retrata Rosângela Maria Gomes¹⁵.

¹³ O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi adotado pela antiga Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor em 3 de janeiro de 1976. Quase *duas décadas após*, resolve o Estado brasileiro acolher esse documento internacional, por meio do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, com promulgação em 6 de julho de 1992.

¹⁴ *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 415-417.

¹⁵ *Revisitando a moradia como um direito fundamental*. Trabalho apresentado no VI Seminário Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação. Disponível em: <www2.uerj.br/~direito/publicacoes/artigos.html>. Acesso em: 20 set. 2002.

4 Direito de moradia: direito subjetivo público?

A palavra direito nos leva à dicotomia reinante entre o direito objetivo e o direito subjetivo.

Para os jusnaturalistas o *direito subjetivo* é anterior ao direito objetivo, que surgiu somente como forma de garantia, por meio da coercibilidade, daquele.

Já para os positivistas o direito objetivo deu margem à criação dos direitos subjetivos. Estes são oriundos daquele.

Discussões doutrinárias à parte, enquanto direito objetivo é o conjunto de normas de agir, de regras jurídicas, que regem de forma obrigatória o comportamento humano, vigentes em determinado momento e país, é o direito como regra (*et jus norma agendi*), o direito subjetivo, não obstante o problema de sua conceituação que sempre foi objeto de grande divergência entre os autores, é “um poder atribuído à vontade do sujeito para a satisfação dos seus próprios interesses protegidos legalmente” (poder protegido pelo ordenamento jurídico mediante um poder atribuído à vontade individual), na clássica definição de Orlando Gomes¹⁶. Vemos, portanto, de um lado aquele que tem a possibilidade de exigir uma prestação, e noutro o obrigado a cumprir essa mesma exigência.

Mas o conceito delineado possui uma função operativa e, desta feita, uma dogmática conceitual. Daí, falar-se em *direito subjetivo público*, quando no pólo passivo dessa relação jurídica temos a presença do poder estatal. Direito individual num pólo e o dever de prestar do Estado no outro. Vislumbra-se aí um exercício de competências públicas.

Nos dizeres de Gilmar Ferreira Mendes¹⁷, os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Como direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.

Em se tratando de direitos sociais, não resta dúvida, estamos diante de *direitos subjetivos públicos*.

Com sapiência, J. J. Gomes Canotilho¹⁸ dá à questão o contorno doutrinário necessário, ao ilustrar as possibilidades de conformação jurídica, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, dos direitos sociais, econômicos e culturais, *ad verbis*:

“Os direitos sociais como direitos subjetivos públicos é a quarta possibilidade de positivação. Há uma grande diferença entre situar os direitos sociais,

¹⁶ *Introdução ao direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 94.

¹⁷ Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual*, n. 14, jul. 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev-14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 20 set. 2002.

¹⁸ *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 432-434.

econômicos e culturais num nível constitucional, com uma dimensão subjetiva, e considerá-los como simples imposições constitucionais, donde derivariam direitos reflexos para os cidadãos...

Os direitos sociais são compreendidos como autênticos direitos subjetivos inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas... Nem o Estado nem terceiros podem agredir posições jurídicas reentrantes no âmbito de proteção destes direitos” [grifo nosso].

À frente, o autor lusitano adentra na discussão acerca da eficácia dos direitos fundamentais, como direitos privados ou como direitos subjetivos públicos, nas relações jurídicas civis, para ressaltar que

“em primeiro lugar os direitos, liberdades e garantias são hoje direitos subjetivos, independentemente do caráter público ou privado; em segundo lugar, não se deduzem, com base em concepções imperativísticas, das normas legais. Por isso nada impede que eles valham como direitos subjetivos públicos na sua aplicação ao direito civil, se esta caracterização lhes trouxer uma maior dimensão prática”¹⁹.

Em havendo *direito subjetivo público* inserido numa norma de direito fundamental constitucional, pode-se exigir do Estado que tais normas, definidoras de direitos, sejam efetivadas, sejam desfrutáveis.

No caso do direito de moradia – que se consubstancia num direito social e fundamental, em face da sua inserção na Constituição jurídica –, há de ser concebido, igualmente, como um *direito subjetivo público*, e, em sendo considerado fundamental, sua existência não está atrelada à “vontade” do Estado!

O desafio, porém, é buscar sua efetividade constitucional, sua operatividade, sua concretização a partir dessa prestação positiva do Estado. A dificuldade, em outras palavras, é definir como o Estado irá criar as condições necessárias ao exercício desse direito social assegurado constitucionalmente, e por isso vinculante, propiciando ao seu titular dispor dessa prestação de índole positiva em face do poder público.

Essa preocupação é destaque na doutrina, como realçado por Ana Maria Davila Lopes²⁰, ao retratar o direito subjetivo público no contexto de direitos humanos, de direitos fundamentais, porquanto a

“existência do direito subjetivo, ainda que continue fortemente presente na normatividade do *civil law*, está perdendo respaldo teórico, sobretudo porque a originária fundamentação liberalista tem perdido, nos últimos anos, qualquer credibilidade a partir da comprovação da total ineficácia e inutilidade de muitos

¹⁹ *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 1158-1159.

²⁰ Os direitos humanos: última tentativa de salvação do direito subjetivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 148, out./dez. 2000.

direitos subjetivos, especialmente no âmbito do direito público (direitos públicos subjetivos), devido, precisamente, à comprovação de que de nada serve ter a faculdade (ou potestade) de reivindicar ‘direitos’ se sua eficácia não está garantida pelo poder (Estado)”.

Por sua vez, J. J. Gomes Canotilho²¹, ao dissertar sobre a *efetivação dos direitos sociais*, observa que:

“o entendimento dos direitos sociais, econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe com acuidade o problema da sua efetivação. Não obstante se falar aqui da efetivação dentro de uma “reserva possível”, para significar a dependência dos direitos econômicos, sociais e culturais dos “recursos econômicos”, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não se reduz a um simples ‘apelo’ ao legislador. Existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efetivação desses direitos...”.

O que se propõe é que esse poder-dever do Estado, essa prestação positiva de índole constitucional, seja efetivado por mecanismos e políticas públicas de habitação (planos de ação e programas habitacionais e, porque não, um Ministério, como já se propala, da Habitação) realmente eficazes, dotados não só de recursos públicos, mas também privados (via incentivos fiscais, por exemplo). Políticas públicas “socializantes”, mas sob o enfoque de descentralização e obtenção de meios materiais suficientes direcionados à parcela carente da população e da acachapada classe média brasileira.

No Brasil, o *Estatuto da Cidade* constitui, sem dúvida, um dos instrumentos dessa ação governamental.

5 O Estatuto da Cidade

A propriedade privada, nos termos do art. 170, *caput*, da CF/88, constitui um dos alicerces da ordem econômica nacional, e, como tal, não pode ser estudada senão em face de sua função social.

Dessa forma, a função social é elemento integrante e constitutivo do próprio conceito de propriedade, não se admitindo, hoje, falar-se ou conceituar-se a propriedade despida de sua função social, como ressalta Livia Maria Armentano Koenigstein Zago²².

Por outro lado, a Constituição da República contempla, em seus arts. 182 e 183, os instrumentos de política de desenvolvimento urbano, mediante: o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; o cumprimento da função

²¹ *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 436.

²² Uma leitura do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar/FGV, n. 225, jul./set. 2001.

social da propriedade urbana, que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade; as desapropriações de imóveis urbanos feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; a possibilidade de o Município exigir do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; e, ainda, a instituição do usucapião urbano, que confere o título de domínio ao possuidor – homem ou mulher – de imóvel urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizado para sua moradia ou de sua família, pelo período de cinco anos ininterruptos sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel, urbano ou rural.

Sob esse argumento constitucional, que tem o escopo de estabelecer princípios e normas específicos de política urbana, de direito urbanístico, abrangendo todo o território nacional, é que surge a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da CF/88 e estabelecendo normas gerais para os Municípios relativamente ao seu Plano Diretor.

Relevante instrumental legislativo, o Estatuto da Cidade é voltado, sobretudo, ao direito à moradia, por meio de uma gestão mais democrática da divisão do espaço urbano, expressando o verdadeiro exercício da democracia participativa.

Nesse aspecto, ainda que com certo atraso, a lei surgiu em boa hora, como salienta Robertônio Pessoa²³, o qual destaca, com muita especificidade, as mazelas do vertiginoso processo de urbanização brasileiro que tem gerado enormes problemas sociais, agravado nos últimos tempos por falta de uma política urbana consistente, gerando uma urbanização caótica das cidades, com enorme comprometimento da “cidadania” e da “qualidade de vida”, a saber: “inchamento” das cidades; “favelização das periferias”; ocupação caótica, não-planejada e antidemocrática dos espaços urbanos; especulação imobiliária; verticalização das cidades, com o aumento crescente do número de edifícios de apartamentos; deterioração da paisagem urbana; deterioração do meio ambiente; trânsito caótico de veículos; carência de habitação; falta de saneamento básico; falta de espaços de lazer, principalmente para as populações de baixa renda; loteamentos irregulares; inadequada utilização do solo etc.

Adiante, trazem-se à baila, nos limites do presente estudo, os principais aspectos inovadores previstos no Estatuto da Cidade.

Diretrizes gerais

Nesse tópico, irá se destacar, em apertada síntese, dentre as 16 (dezesesseis) diretrizes gerais dispostas no art. 2º da Lei n. 10.257/2001, as relacionadas diretamente ao tema em questão:

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

²³ Estatuto da Cidade. *Revista Consulex*, ano 5, n. 110, p. 54-55, ago. 2001.

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

a) *Garantia do direito às cidades sustentáveis* – É a primeira diretriz, senão a mais importante. Falar em cidade sustentável significa dizer aquela apropriada a fornecer a seus habitantes as condições mínimas de bem-estar, segurança, vida saudável etc., devendo ser ordenadas, bem regidas, sem deixar deteriorar ou degradar, em suas vias, construções, permitindo que a vida nas cidades seja o menos sofrida possível, na doutrina de Regis Fernandes de Oliveira²⁴, que ressalva que há o direito à moradia, mas não pode ela ser inapropriada, ou seja, sem esgoto, água, luz etc., isto é, condições para saneamento ambiental, limpeza dos canais fluviais, canalização adequada etc. Para o jurista, o inciso I do art. 2º da Lei estabelece uma *norma* denominada *programática*, ou seja, estabelece uma ação de governo, sem dizer de onde sairão os recursos, como serão feitas as obras, a oitiva da comunidade etc. Mas, ainda assim, é uma diretriz, um vetor a ser seguido.

Note-se, desde logo, que preconizar uma “cidade sustentável” é preconizar uma *moradia adequada*, para a presente e as futuras gerações, a que se refere, como dantes mencionado, a Declaração de Vancouver.

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

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

b) *Gestão democrática das cidades* – É a participação popular nos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Verdadeira norma cogente, que obriga a participação da população ou de suas entidades representativas²⁵ (clubes de serviços, sindicatos, associação de moradores etc.).

Os arts. 43, 44 e 45 prevêm que a gestão da cidade deverá se dar de forma democrática, seja por meio de órgãos colegiados, seja em audiências e consultas públicas, conferências de interesse urbano, projeto de lei de iniciativa popular (art. 43, I a IV), ou, ainda, pela gestão orçamentária participativa (art. 44), ou, até, mediante a participação da população nos organismos gestores das regiões metropolitanas (art. 45).

Lamentavelmente, foi objeto de veto o inciso V do art. 43 de mencionado diploma legal, o qual previa o referendo popular e plebiscito, no caso de audiência pública do poder público municipal e da população nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente nocivos sobre o meio ambiente natural ou construído,

²⁴ *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 22.

²⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 22-23.

o conforto ou a segurança da população. Ainda assim, o art. 44 (“No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”) prevê uma democratização da gestão orçamentária, com a realização de debates, audiências e consultas públicas em torno das propostas de leis orçamentárias, como *condição indispensável*, para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Essa indispensabilidade quanto à consulta popular, verdadeira *conditio sine qua non*, poderá, até, em sede de *Ação Civil Pública*, ser concedida liminarmente pelo juiz, acaso esse entender que, previamente, foi desprezada pelo poder público a discussão popular em audiência pública, como legalmente previsto. É o pensamento de Regis de Oliveira²⁶, do qual compartilhamos inteiramente. Ora, senão a própria Lei, em seu art. 53, acrescentar o inciso III ao art. 1º da Lei n. 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), que passa a prever a responsabilidade por danos causados à ordem urbanística, ou mesmo a possibilidade da propositura de ação cautelar para a defesa da ordem urbanística (art. 54 da Lei n. 10.257/2001, que alterou a redação do art. 4º da Lei n. 7.347/85), estando aí legitimados o Ministério Público, ao lado dos demais órgãos do poder público.

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

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

c) *Planejamento urbano* – Aqui o legislador, mediante outro vetor de política urbana, vem se ater à “racionalidade” do uso do espaço público, vale dizer, a ocupação, a habitação ordenada dos espaços, sem que se tenha que atingir as florestas, as matas, os mananciais etc., em suma, com a preservação e manutenção do meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida (CR/88, art. 225, *caput*). Para tanto, instrumento por excelência desse planejamento é o Plano Diretor, como bem destaca Robertônio Pessoa²⁷, aprovado por lei municipal e sintonizado com a legislação orçamentária do município (art. 40).

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

[...]

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”.

²⁶ Ibidem, p. 23.

²⁷ Op. cit., p. 55.

d) *Justa distribuição dos ônus e benefícios* – O homem-social deve arcar tanto com os benefícios advindos da convivência em um centro urbano, como também suportar as mazelas daí decorrentes. São os “bônus” e “males” da vida metropolitana. Tomemos como exemplo os benefícios e as agruras decorrentes das “obras do metrô”, causadoras de grande poluição sonora e ambiental, mas que, no fim, revertem em conforto e valorização dos imóveis que lhe são vizinhos. Em matéria tributária, é a própria afirmação da contribuição de melhoria.

O Estatuto da Cidade também dispõe sobre instrumentos de política urbana, tomando relevo:

I – *O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* – Prevê o art. 5º da Lei n. 10.257/2001, *ad verbis*: “Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”.

Nesse ponto, resta clara a intenção do legislador em promover, efetivamente, o aproveitamento do solo urbano para fins sociais, ainda que, para tanto, venha a compelir o seu proprietário a aproveitar o imóvel que ocupa. Trata-se de verdadeiro “constrangimento legal”, cujo objeto da ação do poder público vem a ser o imóvel não-edificado; o subutilizado e o não-utilizado.

A par da classificação legal, Regis de Oliveira²⁸ explicita que o imóvel

“não identificado é de fácil apreensão: trata-se do terreno. Sobre ele não há qualquer construção. Está sendo utilizado por alguma atividade que prescinde de edificação, por exemplo, um estacionamento. O subutilizado é aquele sobre que existe construção. Esta, no entanto, é inferior ao índice legal permitido. O imóvel não utilizado é o que, ao lado de não existir qualquer construção, não vem sendo aproveitado para qualquer atividade. Não tem o significado de abandonado, mas que não tem sido aproveitado por quem quer que seja, identificador de imóvel sem muro de fecho, com grama alta etc.”.

Note-se que, ainda que o imóvel permaneça sem o seu devido aproveitamento, ou seja, subutilizado ou não-utilizado, restará uma última providência ao poder público: a desapropriação, com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 8º de mencionada Lei.

II – *Da concessão de uso especial para fins de moradia* – Como um dos instrumentos de política pública, o art. 4º, alínea “h”, da Lei n. 10.257/2001, prevê a concessão de uso especial para fins de moradia. Entretanto, os arts. 15 a 20 que a disciplinavam foram integralmente vetados pelo Presidente da República que, em seu lugar, houve por bem editar a Medida Provisória n. 2.220/01, que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, além de criar o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão subordinado à Presidência da República.

²⁸ Op. cit., p. 37-38.

A concessão de uso especial para fins de moradia, sem dúvida, traduz-se num instrumento de política pública, de natureza social, que visa a garantir o direito à moradia, sobretudo, à parcela pobre da população, nos termos do *caput* do art. 1º da Medida Provisória susomencionada, a qual prevê:

“aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

Nada obstante, o instrumental em questão, que desde já pode ser considerado como *direito subjetivo do possuidor*, envolve discussões de cunho jurídico, a saber: a) pode ser visto como inconstitucional por produzir efeito jurídico, de fato, idêntico ao do usucapião e, desse modo, contrariar a proibição expressa no § 3º do art. 183 da Constituição Federal, que impede se adquira imóvel público por usucapião, a despeito do reconhecimento legal da possibilidade de extinção da concessão; b) nos casos de ocupação de imóveis de domínio público de uso comum do povo, sua aplicação indiscriminada pode suscitar questionamento pela via judicial, por privilegiar a moradia de alguns, embora necessitados, em detrimento do direito difuso dos demais às funções sociais da cidade (áreas de lazer para o conjunto da população); c) ao instituir a concessão de uso especial para fins de moradia como um *direito subjetivo do possuidor*, suscetível de outorga pela via judicial na hipótese de recusa pelo poder público, a lei desnaturou o instituto jurídico da concessão de uso ao retirar a discricionariedade que é inerente à sua aplicação, pois a possibilidade de sua contratação pressupõe que o poder público municipal, quando for o caso, possa determinar onde, em que condições e em face de que interesse público concederá o uso de bem público²⁹.

A despeito de tais considerações, o que importa é que, agora, o indivíduo não mais necessita do beneplácito da Administração para a sua concessão. Satisfeitas as hipóteses elencadas no diploma em apreço, adquire o indivíduo direito à outorga, que, se recusada pelo poder público, poderá ser satisfeita pela via judicial, independentemente, ressalte-se, de esgotadas as vias administrativas ou não, como há muito vem pacificado na jurisprudência pátria. Aí está o caráter de verdadeiro *direito subjetivo público do possuidor*.

III – *Do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)* – Em sua Seção XII do Capítulo II (arts. 36 a 38), o Estatuto da Cidade, a exemplo da Lei Orgânica do Estado de São Paulo, de 1990, institui o denominado Estudo de Impacto de Vizinhança, siglado pela própria Lei como EIV.

O exemplo que tecemos anteriormente sobre as “obras do metrô”, quando da discussão a respeito da justa distribuição dos ônus e benefícios, uma das muitas diretrizes do Estatuto da Cidade, cai como uma luva no caso presente. Imaginemos o que deverão suportar os

²⁹ Cf. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Estatuto da Cidade*; aspectos principais. Disponível em: <www.direitoacidade.prefeitura.sp.gov.br/textos/estatuto_da_cidade_sempla.doc>. Acesso em: 20 set. 2002.

moradores (a vizinhança) de determinado bairro com o implemento das obras de construção desse sistema moderno de transporte urbano naquele local. O que se dizer dos tempos ocasionados com o levantamento dessa empreitada de enorme porte (p. ex., da “invasão” local de inúmeros operários e equipamentos, abertura de comércios clandestinos – “biroschas” –, desvalorização dos imóveis circunvizinhos, ao menos até o final da obra etc., afora a poluição ambiental e sonora antes tratada). Todas essas situações devem ser examinadas, estudadas e elencadas no EIV e, posteriormente, após publicado, colocado à disposição da comunidade ou de qualquer interessado, nos termos do parágrafo único do art. 37.

A propósito, não se poderia deixar aqui de incluir neste tópico a problemática resultante da construção de *postos de gasolina* em áreas de forte concentração populacional. Em nossas desordenadas metrópoles é mais do que comum observarmos tais estabelecimentos, que possuem outorga do poder público para ali funcionarem, espalhados em esquinas e mais esquinas de nossas ruas e avenidas. Verdadeiro absurdo (que não se repete nos países desenvolvidos) e atentatório contra a segurança e a vida da população em geral, sendo despreciando discorrer sobre eventuais catástrofes humanas e ambientais advindas de um suposto vazamento, incêndio ou explosão. Salutar seria que, com a utilização inclusive de instrumentos como o EIV, as comunidades urbanas comesçassem, finalmente, a propor ao poder público municipal que tais concessões e/ou autorizações não fossem renovadas ou, ao menos, que doravante tal só pudesse ser concebido, obrigatoriamente, em áreas afastadas ou de baixa concentração humana³⁰.

IV – *Do Plano Diretor* – Disciplinado pelos arts. 39 a 42 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, conforme preceito constitucional, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, § 1º).

Além da obrigatoriedade constitucional de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, a Lei n. 10.257/2001 ampliou tal previsão para também considerar como indispensável às cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aquelas onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (i. e., a exigência do poder público municipal sobre o proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado que promova o seu adequado aproveitamento); aquelas integrantes de áreas de especial interesse turístico; e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, II, III, IV e V).

³⁰ Ainda nesse aspecto, chama a atenção a Resolução n. 273/00 do Conama (a qual dispõe sobre o armazenamento de derivados de petróleo e outros combustíveis), que, apesar de considerar esses empreendimentos como “potencialmente ou parcialmente poluidores e geradores de acidentes ambientais”, reconhece, de forma textual, *serem capazes de provocar riscos e explosões decorrentes de vazamentos em áreas “densamente povoadas”!!!* Por outro lado, menos mal, prevê que a localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de postos revendedores e postos de abastecimento dependem de licenciamento ambiental, sendo que o órgão ambiental exigirá para esse licenciamento alguns documentos, entre eles a declaração da prefeitura municipal ou do governo do Distrito Federal de que o local e o tipo de empreendimento ou atividade está em conformidade com o *Plano Diretor* ou similar. O que não deixa de ser uma boa oportunidade para que as comunidades possam exercer “a gestão democrática”, prevista no Estatuto da Cidade, e exigir do poder público municipal o distanciamento geográfico dessas *gasolineras*.

Tamanha a importância dada à questão, que o próprio legislador determina que os Municípios que não possuam Plano Diretor na data da entrada em vigor de referida Lei deverão fazê-lo no prazo de cinco anos (art. 50), sob pena de o Prefeito responder por *ato de improbidade administrativa*, nos termos do art. 52, o que não impede que, por outro lado, o Ministério Público, ou entidade com mais de um ano de existência, possa, via *Ação Civil Pública* ou ação cautelar, pleitear judicialmente que a Câmara Municipal seja obrigada a aprovar o seu Plano Diretor, decorrido aquele prazo (cf. arts. 53 e 54 que acresceram novas disposições à Lei n. 7.347/85).

Concluindo, observa-se claramente um evidente destaque, no Estatuto da Cidade, à função social da propriedade, que deve ser casada com os interesses sociais de melhor qualidade de vida da população de baixa renda, desenvolvendo o meio ambiente social e possibilitando uma política urbana. Dessa forma, fica evidente que os interesses tutelados por essa lei, todos de natureza pública, se enquadram perfeitamente no âmbito dos *interesses coletivos*, onde sobrelevam os interesses da comunidade aos interesses individuais ou particulares dos sujeitos, portanto, no âmbito dos chamados interesses metaindividuais, como acentua Ibraim Rocha³¹.

Bibliografia

ALEXY, Robert. Direito constitucional e direito ordinário: jurisdição constitucional e jurisdição especializada. [Tradução Luís Afonso Heckrt.] *Fasc. Civ.*, ano 91, v. 799, maio 2002.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direitos fundamentais e hermenêutica constitucional. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA*, n. 7, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. Existe efetivamente uma Constituição econômica? *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 39, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITO, Edvaldo. *Reflexos jurídicos da atuação do Estado no domínio econômico*. São Paulo: Saraiva, 1982.

———. *Limites da revisão constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes de. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

———. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CESARINO JUNIOR, A. F. Ordem social na Constituição. *Revista de Direito do Trabalho*, Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

³¹ Ação de usucapião especial urbano coletivo – L 10.257, de 10.07.2001 – Estatuto da Cidade – Enfoque sobre as condições da ação e a tutela coletiva. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, Síntese, n. 15, jan./fev. 2002.

DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2000. Disponível em: <<http://www.pbqp-h.gov.br/deficit2000/deficit-cap1%20e%202.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os direitos fundamentais – Problemas jurídicos, particularmente em face da Constituição brasileira de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 203, jan./mar. 1996.

GARCIA, Maria. Mas, quais são os direitos fundamentais? *Revista de Direito Constitucional*, n. 39.

GOMES, Rosângela Maria. *Revisitando a moradia como um direito fundamental*. Trabalho apresentado no VI Seminário Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação. Disponível em:

< www2.uerj.br/~direito/publicacoes/artigos.html >. Acesso em: 20 set. 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GUEDES, Marco Aurelio Peri. *Estado e ordem econômica e social*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Texto para discussão n. 807 – IPEA. p. 5.

HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

IBGE. Indicadores conjunturais. 1996. Disponível em: < www.ibge.net/home/estatistica/populacao/contagem/conceitos >. Acesso em: 15 set. 2002.

LOPES, Ana Maria Davila. Os direitos humanos: última tentativa de salvação do direito subjetivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 148, out./dez. 2000.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. *A questão habitacional no Brasil*. p. 4. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/estudos/107075.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Revista Jurídica Virtual*, n. 14, jul. 2000. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev-14/direitos_fund.htm>. Acesso em: 20 set. 2002.

MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

NOGUEIRA, Alberto. *Globalização, regionalizações e tributação: a nova matriz mundial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- PESSOA, Robertônio. Estatuto da Cidade. *Revista Consulex*, ano 5, n. 110, ago. 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Estatuto da Cidade: aspectos principais*. Disponível em: <www.direitoacidade.prefeitura.sp.gov.br/textos/estatuto_da_cidade_sempla.doc>. Acesso em: 20 set. 2002.
- RIBEIRO, C. J. de Assis. *Ordem social em face da Constituição*. Rio de Janeiro: Revista de Ciência Política, 1971.
- RIOS, José Arthur. *A declaração de Vancouver e o destino das cidades*. Rio de Janeiro: Carta Mensal, 1976.
- ROCHA, Ibraim. Ação de usucapião especial urbano coletivo – L 10.257, de 10.07.2001 – Estatuto da Cidade – Enfoque sobre as condições da ação e a tutela coletiva. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, Síntese, n. 15, jan./fev. 2002.
- RUSSOMANO, Rosah. *Dos direitos sociais e de seu perfil na nova Constituição*. Revista Forense, 1988.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- . *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- VELOSO, Zeno. Bem de família. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, jul./set. 1990, p. 204.
- ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. Uma leitura do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar/ FGV, n. 225, jul./set. 2001.