

---

**SEGURANÇA LEGAL DA  
POSSE COMO ELEMENTO  
FUNDAMENTAL DO  
DIREITO À MORADIA  
ADEQUADA: UMA ANÁLISE  
À LUZ DA DIGNIDADE  
HABITACIONAL**

LEGAL SECURITY OF TENURE AS A FUNDAMENTAL ELEMENT OF THE  
RIGHT TO ADEQUATE HOUSING: AN ANALYSIS IN LIGHT OF HOUSING  
DIGNITY

Ciências Sociais Aplicadas • 09/04/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/775687431](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/775687431)

---

Vanessa Francisca Martins<sup>1</sup>

---

## RESUMO

O presente artigo tem por objeto o estudo do direito à moradia adequada, analisando sua evolução histórica e seu reconhecimento nos âmbitos nacional e internacional, com especial enfoque nos critérios de adequação definidos pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, notadamente o critério da segurança legal da posse, pelo qual se entende que que todas as pessoas deveriam possuir um grau de segurança de sua posse, principalmente contra ações forçadas de desocupação, sendo atribuição dos Estados-partes adotarem medidas voltadas a tal fim. A pesquisa parte da observância de que, apesar da positivação do direito à moradia no plano constitucional e internacional, ainda persistem situações de insegurança jurídica da posse, sobretudo em contextos de ocupações informais e despejos forçados, que comprometem a efetividade da dignidade habitacional. A partir dessa problemática, o trabalho busca compreender como a segurança legal da posse pode ser concretizada no contexto brasileiro, à luz dos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Direito Civil. Posse. Propriedade. Direito à Moradia Adequada. Função Social da Propriedade.

## ABSTRACT

This article examines the right to adequate housing, analyzing its historical development and its recognition at both national and international levels, with particular focus on the adequacy criteria established by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights—especially the criterion of legal security of tenure. According to this criterion, all individuals should enjoy a sufficient degree of security in their tenure, particularly against forced evictions, and it is the responsibility of State Parties to adopt measures to ensure such

protection. The research begins with the acknowledgment that, despite the constitutional and international recognition of the right to housing, situations of legal insecurity of tenure persist—especially in contexts of informal settlements and forced evictions—which undermine the effectiveness of adequate and dignified housing. In light of this problem, the article seeks to understand how legal security of tenure can be realized within the Brazilian context, considering the principles of the social function of property and the dignity of the human person.

**Keywords:** Civil Law; Possession; Property; Right to Adequate Housing; Social Function of Property.

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo do presente artigo consiste no estudo do direito à moradia adequada, analisando sua evolução histórica e reconhecimento nos âmbitos nacional e internacional, com especial enfoque nos critérios de adequação definidos pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, notadamente o critério da segurança legal da posse.

Para alcance do objetivo proposto, inicialmente, será analisado o processo histórico de afirmação do direito à moradia, cuja estruturação reflete a forma de organização política, econômica e social do Estado, marcada pela transição do paradigma liberal para o social, fundamentado no respeito aos direitos humanos e na garantia dos direitos individuais, coletivos e sociais, entre os quais se destaca o direito à moradia.

Em seguida, será abordado o reconhecimento do direito à moradia adequada no plano internacional, em especial a partir do

Comentário Geral nº 4 (1991) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a exposição dos critérios de adequação então estabelecidos, a saber: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestruturas, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização adequada e adequação cultural.

Também serão analisados os principais aspectos do direito à moradia no plano nacional, em que se observa a progressiva incorporação desse direito na Constituição Federal e em diplomas infraconstitucionais voltados à efetivação da função social da propriedade e à proteção da dignidade habitacional.

Por fim, será realizado o exame aprofundado do critério da segurança legal da posse, segundo o qual todas as pessoas devem desfrutar de um grau mínimo de proteção contra ações arbitrárias de desocupação, em consonância com a dignidade da pessoa humana, destacando sua importância para a efetividade da moradia adequada e sua aplicação prática na realidade brasileira, sobretudo diante de conflitos fundiários e despejos forçados.

A pesquisa parte da constatação de que, apesar da consagração do direito à moradia como direito fundamental, persistem graves situações de insegurança jurídica da posse no contexto brasileiro, especialmente em ocupações informais e despejos forçados, que ameaçam o exercício do direito à moradia e fragilizam a dignidade habitacional. Assim, a problemática central consiste em compreender como efetivar a segurança legal da posse, elemento essencial do direito à moradia adequada, prevenindo remoções arbitrárias e assegurando condições de vida compatíveis com os

valores constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana.

A pesquisa se justifica pela relevância social e jurídica da moradia enquanto direito fundamental e elemento essencial da dignidade humana, afirmando-se que a segurança legal da posse deve ser compreendida como pressuposto normativo e hermenêutico obrigatório para a aplicação da função social da propriedade em conflitos fundiários urbanos, impondo ao Poder Judiciário o dever de incorporar os parâmetros internacionais de moradia adequada na interpretação dos institutos possessórios.

Para o desenvolvimento do estudo, adota-se o método dedutivo, com base na análise normativa, doutrinária e documental, utilizando-se de fontes legislativas, doutrinas especializadas, artigos científicos e relatórios internacionais pertinentes ao tema. Parte-se de premissas teóricas gerais sobre o direito à moradia e a função social da propriedade, para, ao final, alcançar uma reflexão crítica sobre a efetividade da segurança legal da posse e seus reflexos no reconhecimento da dignidade habitacional.

## **1. O DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

### **1.1. A afirmação do Direito à Moradia no âmbito nacional e internacional**

Partindo de uma análise histórica, constata-se que o direito à moradia nem sempre esteve em pauta no âmbito das políticas públicas estatais, reflexo de um contexto em que a supremacia do interesse individual prevalecia sobre os interesses públicos e coletivos, o que se evidencia na própria proteção jurídica conferida ao direito de propriedade à época.

Com o estabelecimento do Estado Liberal, o direito de propriedade passou a ser concebido como um direito fundamental sagrado, inviolável e absoluto (Gazola, 2008), resultando em problemas de injustiça social, o que impactou diretamente a garantia e a efetivação do direito à moradia.

Durante o século XIX, por consequência da revolução industrial e do fortalecimento das doutrinas socializantes, o caráter individualista da propriedade passou a ser relativizado, buscando-se um sentido social para a propriedade (Venosa, 2010), cujo movimento de socialização ganhou maior força no século XX, com a crescente ideia de condicionar a propriedade ao interesse coletivo (Costa, 2008).

Diante do crescimento do movimento de socialização, surge o princípio da função social da propriedade, cuja origem, embora controversa, é frequentemente atribuída a Augusto Comte, que teria sido o responsável por sua formulação, sendo posteriormente defendido por Léon Duguit (Gonçalves, 2009).

Por meio da doutrina propagada por Léon Duguit, é externada a ideia de que a propriedade não representa um direito subjetivo, passando a ser entendida como uma função social do detentor da riqueza, que tem a obrigação de empregá-la também para o crescimento da riqueza social (Gonçalves, 2009).

Assim, sob a ótica da Função Social da Propriedade, a propriedade privada não visa atender aos interesses exclusivos de seu titular, mas também aos interesses da coletividade, servindo como instrumento de proteção da pessoa humana, de forma que o exercício do direito de domínio deve submeter-se e respeitar situações jurídicas subjetivas, existenciais e sociais por ele atingidas (Tepedino, 2022).

Atrelado ao fortalecimento da doutrina socializante do direito de propriedade, o direito à moradia passa a ser reconhecido como um elemento essencial para a dignidade humana, tornando-se objeto de discussão tanto no âmbito nacional quanto internacional.

No âmbito internacional, o direito à moradia foi abordado em documentos de grande relevância, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Dentre os três instrumentos mencionados, o primeiro a reconhecer os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 1948 (Monteiro, 2019).

Dentre os direitos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, encontra-se expressamente inserido o direito de habitação, elevando os aspectos formais da institucionalização do direito à moradia, conforme previsto no artigo XXV, 1:

*Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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 fora de seu controle (Monteiro, 2019).*

Embora o direito de habitação tenha sido reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, o instrumento carecia de força vinculante, não havendo, na época, qualquer disposição normativa obrigatória quanto à efetivação do direito à moradia (Monteiro, 2019).

A partir de então, com o objetivo de promover maior efetividade às normas garantidoras de direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos desdobrou-se em dois pactos internacionais: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Monteiro, 2019).

Enquanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos era direcionado aos próprios indivíduos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais era dirigido aos Estados-Partes, impondo-lhes o dever de promover medidas de efetivação aos direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Monteiro, 2019).

No âmbito nacional, o direito à moradia foi contemplado pela Constituição Federal de 1988, mas sua inclusão no rol dos direitos sociais somente ocorreu no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, passando o artigo 6º do referido texto constitucional a ter a seguinte disposição:

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

Acerca do reconhecimento do direito à moradia como um direito social, Vitor de Andrade Monteiro assevera que:

*A positivação constitucional do direito à moradia e, em especial, sua inclusão como direito fundamental, resulta na possibilidade de ele vir a ser exigido perante o Estado; em outras palavras, na possibilidade de ser alcançado através do Estado, que não pode eximir-se de seu descumprimento sob o argumento de que, ao reconhecer sua fundamentalidade, não quis contrair obrigações jurídicas, mas tão somente buscou realizar uma declaração de boa intenção política (Monteiro, 2019).*

No campo infraconstitucional, a questão vinha sendo debatida com perspicácia e foi incluída em diversos diplomas e atos normativos, com foco central no direito à moradia e, principalmente, na busca pela efetivação desse direito.

A exemplo disto, menciona-se a Lei nº 10.257 de 2001 - Estatuto da Cidade, que passou a regulamentar a usucapião especial de imóvel urbano, dispõe em seus artigos 9 e 10 que assim dispõem:

*Artigo 9º - Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.*

*Artigo 10 - Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.*

Assim, verifica-se que o direito à moradia adequada não decorre apenas de um reconhecimento formal, mas traduz um compromisso substancial do Estado Democrático de Direito com a efetividade dos direitos humanos e a materialização da dignidade habitacional. Sua consagração normativa, tanto em instrumentos

internacionais quanto no ordenamento interno, simboliza o avanço do constitucionalismo contemporâneo na direção de uma ordem jurídica solidária, em que a propriedade e a posse são reinterpretadas à luz de sua função social e do valor existencial da moradia como espaço de vida, proteção e pertencimento.

## **1.2. Do Direito à Moradia Adequada**

Consoante mencionado no tópico anterior, o Direito à Moradia foi tratado em três documentos internacionais de extrema importância, sendo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Para fins de estudo da temática ora proposta, destaca-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que teve maior influência e relevância no reconhecimento do Direito à Moradia, à medida que inovou ao estabelecer a questão da adequação inerente aos direitos humanos, conforme previsto no artigo 10, item 1, do referido instrumento, que assim prevê:

*1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida 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.*

Outro fator relevante, envolvendo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, consiste no fato de que em seus artigos 16 e 17, havia a previsão de que os Estados-partes teriam a obrigação de apresentar informações acerca das atividades desenvolvidas na efetivação dos direitos ali previstos, bem como em relação aos seus respectivos resultados obtidos (Monteiro, 2019).

Para verificação das informações prestadas pelos Estados Partes, houve a criação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que ao final da análise dos respectivos relatórios, teria o encargo de apresentar suas orientações e observações finais (Monteiro, 2019).

Dentre as observações emitidas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, merece destaque a de número 4 (quatro), emitida no ano de 1.991, que seguindo a ideia de adequação, constituiu-se os critérios inerentes ao Direito de Moradia Adequada.

Segundo o ponto de vista exarado pelo Comitê, externado por meio do Comentário Geral nº 4, o direito à moradia, não se resume em conceder aos indivíduos uma espécie de abrigo provisório, priorizando tão somente a concessão de um teto sob suas cabeças, sendo este o sentido mais estrito de deste direito.

Além disso, a ideia externada pelo Comitê, o Direito à Moradia Adequada esta intrinsecamente relacionado com outros direitos inerentes ao ser humanos, tais como segurança, paz e a própria dignidade, o que requer a interpretação do tema de forma ampla, levando em consideração outros critérios de adequação, que ultrapassa o sentido meramente estrito quanto a concepção de tal direito.

Em sua obra, Vitor de Andrade Monteiro, ao discorrer acerca do reconhecimento do Direito à Moradia Adequada, reafirma a importância em se conceber que tal direito ultrapassa a simples concepção de uma estrutura composta por paredes e teto, asseverando ainda que a compreensão mais adequada do conteúdo do direito à moradia deve estar atrelada à própria existência digna do ser humano (Monteiro, 2019).

Segundo o mesmo Autor, a compreensão da qualidade de “adequação” e “dignidade” inerentes ao Direito à Moradia, não se vincula à noção de luxo, excesso ou ostentação, mas está diretamente relacionado a um padrão mínimo que respeite a dignidade da pessoa humana (Monteiro, 2019).

Em obra desenvolvida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2013), ao tratar acerca da efetivação do Direito à Moradia Adequada, esclarece que este não se confunde

com o direito de propriedade. O direito à moradia adequada, na verdade, é mais amplo do que o próprio direito à propriedade, à medida que visa garantir que todo indivíduo tenha acesso a um lugar seguro para viver com dignidade, direito este que se estende, inclusive, aos não proprietários de imóveis.

À vista de tais considerações, a concepção de adequação do Direito à Moradia, passou a ser estabelecido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a partir de uma série de fatores que devem ser levados em consideração, sendo: a segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestruturas; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade, localização adequada e, por fim, adequação cultural.

Diante da temática abordada no presente trabalho, importa discorrer brevemente acerca de cada um dos fatores relacionados à moradia adequada, de forma a tratar com maior ênfase, ao final, sobre o fator voltado a segurança legal da posse.

Assim, dentre os fatores indicados pelo Comitê, encontra-se a “disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestruturas”, que segundo observações feitas no Comentário Geral de nº 4, está relacionado à características essenciais da moradia, tais como acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente, serviços de emergência, dentre outros.

Quanto ao fator “custo acessível”, entende o Comitê que o custo para obtenção de um domicílio associado à habitação deveria ser

mensurado pelos Estados-Partes, a fim de que seja condizente com o nível de renda dos indivíduos, de modo que tal obtenção não prejudique a satisfação de outras necessidades básicas. Ademais, por tal critério, aponta-se a necessidade de que Estados-partes estabeleçam subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação. Estabelece ainda tal princípio, que os possuidores dos imóveis que são utilizados para moradia, deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis ou aumentos de alugueis não razoáveis (Monteiro, 2019).

No que diz respeito ao fator relacionado a “habitabilidade”, emitido pelo Comitê em seu comentário, explica que o local de moradia deve ser habitável, a fim de conferir segurança aos indivíduos, com espaço adequado e protegendo-os do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença, impondo aos Estados-Partes o dever de aplicar princípios voltados ao tema (ACNUDH, 2009).

Os fatores “acessibilidade, localização adequada e adequação cultural” desmembram-se entre si. Quanto a acessibilidade, diz respeito a obrigação dos Estados-partes de implantarem leis e políticas habitacionais que levem em conta as necessidades especiais de habitação dos grupos mais vulneráveis, tais como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, dentre outros. Quanto a localização adequada, entende-se que o local de moradia deve situar-se em local que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. O critério de adequação cultural, quer dizer que o local de moradia, na

medida do possível, devem ser baseada na expressão da identidade e diversidade cultural da habitação (ACNUDH, 2009).

Diante desse panorama, verifica-se que o Direito à Moradia Adequada, tal como delineado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e concretizado pelo Comentário Geral nº 4, ultrapassa em muito a noção restrita de abrigo físico, projetando-se como direito complexo, dotado de múltiplas dimensões materiais e imateriais, que pressupõe, simultaneamente, condições mínimas de salubridade, acessibilidade, inserção urbana e respeito às especificidades culturais.

Nesse contexto, a segurança legal da posse desponta como elemento estruturante desse conteúdo normativo, na medida em que, sem um mínimo de estabilidade jurídica quanto à permanência no local de moradia, restam esvaziados os demais requisitos de adequação, comprometendo-se a própria realização da dignidade habitacional.

Portanto, justamente a partir dessa centralidade da segurança da posse, enquanto requisito indissociável do Direito à Moradia Adequada, que se desenvolverá, nos tópicos seguintes, a análise de sua concretização no contexto brasileiro e dos desafios que ainda se impõem à efetividade desse direito fundamental.

## **2. A SEGURANÇA LEGAL DA POSSE COMO CRITÉRIO DE ADEQUAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Além dos critérios de adequação abordados no tópico anterior, também foi estabelecido pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o critério da Segurança Legal da Posse, pelo qual se entende que todas as pessoas deveriam possuir um grau de

segurança de sua posse, principalmente contra ações forçadas de desocupação, sendo atribuição dos Estados-partes adotarem medidas voltadas a tal fim.

Neste contexto, menciona-se a definição firmada pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, acerca da Segurança Legal da Posse:

*Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados. (ACNUDH, 2009)*

A definição acerca da Segurança Jurídica da Posse, também foi abordada pela Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, que no ano de 2014 apresentou um relatório ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, abordando questões inerentes ao tema.

No relatório, ao tratar acerca da Segurança Jurídica da Posse, Raquel Rolnik o define como sendo um conjunto de relações em matéria de habitação, argumentando, ainda, que todos devem desfrutar de um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra despejos forçados, assédio e outras ameaças. Veja-se texto original:

*Por seguridad de la tenencia se entiende un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad. La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Todas las personas deberían gozar de un grado de seguridad de la tenencia que garantice una protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. (ONU, 2013)*

No mesmo relatório apresentado, foram sugeridas pela então Relatora medidas de proteção e fortalecimento da Segurança Jurídica da Posse, devendo ser destacada, diante da temática abordada no presente trabalho, a orientação no sentido de que os Estados devem adaptar ou rever legislação para reconhecer e proteger múltiplas arranjos de posse, veja-se:

*Con el fin de mejorar la seguridad de la tenencia, en especial la de las personas vulnerables y marginadas y la de los grupos que viven en asentamientos pobres de las zonas urbanas, los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían adoptar las siguientes medidas: i) Adoptar o revisar la legislación para reconocer y proteger múltiples arreglos de tenencia. (ONU, 2013)*

De forma semelhante, em obra desenvolvida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Secretaria de Direitos Humanos, 2013), ao tratar acerca da efetivação do Direito à Moradia Adequada, esclarece-se a segurança da posse, um dos pilares deste importante direito, não se trata de uma faculdade ou direito inerente apenas ao proprietário, mas ao contrário disto, pode se materializar por meio de uma variedade de formas, tais como alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais, ou outra forma que confira segurança a seu titular.

Observa-se que ao abordar acerca da Segurança da Posse, tanto pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como também por outros estudiosos acerca do tema, o objetivo externado, é garantir que titulares do direito à moradia, um mínimo de segurança, de forma que estes não sejam surpreendidos com ações forçadas, tais como ações de despejo ou outras medidas pertinentes, que estariam por violar tal direito.

Tal discussão se mostra extremamente necessária, à medida que cada vez mais estão em evidências ocorrências de ações forçadas de despejo e desocupação, atingindo a grupos em situação de maior vulnerabilidade.

Em complemento ao Comentário Geral nº 4, no ano de 1997, foi emitido o Comentário Geral nº 7 pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documento que trata especificamente das ações de despejo forçado.

Nos termos do Comentário Geral nº 7, ações de despejo forçado não são proibidas, desde que realizados legalmente e de acordo com as disposições dos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos.

Neste contexto, o despejo forçado é definido no Comentário Geral em questão, como o fato de fazer com que pessoas, famílias e/ou comunidades abandonem suas casas ou terrenos que ocupam, de forma permanente ou provisoriamente, sem lhes oferecer meios de proteção legal ou outra solução adequada, veja-se:

*Tal como se emplea en la presente Observación general, el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.*

Além disto, consta no Comentário, que a prática de despejos forçados, se realizado de forma ilegal, pode dar origem a violações dos direitos civis e políticos, como o direito à vida, o direito à segurança pessoal, o direito à não interferência na vida privada, na família e no lar, situação completamente vedada na conjuntura atual.

Deste modo, seguindo a perspectiva dos Comentários Gerais n 4 e 7, no Brasil, foi emitida pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.

Uma das questões relevantes abordadas na Resolução, consiste na necessidade de se buscar por soluções alternativas antes de realizado o despejo forçado, à medida que tal ação pode implicar em

violações de outros direitos humanos. Veja-se o teor do artigo 1º e respectivos parágrafos:

*Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.*

*§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.*

*§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.*

*§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade. § 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.*

Além disto, o artigo 14, da mencionada Resolução normativa, estabelece que ações de remoção e despejos forçados devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos, veja-se:

*Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.*

*§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território.*

*§2º Não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento.*

*§3º Não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias.*

Portanto, verifica-se ser de extrema relevância o estabelecimento de medidas que se prestem a conceber segurança jurídica da posse, essencialmente atrelada ao Direito à Moradia Adequada, de forma a

prevenir a ocorrência de ações forçadas de desocupação, sendo atribuição dos Estados-partes adotarem medidas voltadas a tal fim, sob pena de violação aos demais direitos humanos.

### **3. A INSEGURANÇA DA POSSE NO CONTEXTO BRASILEIRO**

A realidade brasileira revela um cenário de profunda dissociação entre o aparato normativo protetivo do Direito à Moradia Adequada e as condições fáticas de ocupação do território. Apesar da consagração constitucional do direito à moradia e da incorporação, em diversos diplomas infraconstitucionais, de instrumentos vocacionados à promoção da função social da propriedade, larga parcela da população permanece submetida a situações de insegurança da posse, marcadas pela informalidade, pela ausência de títulos jurídicos e pela constante ameaça de remoções arbitrárias.

Essa insegurança não se apresenta como fenômeno acidental ou episódico, mas antes como resultado de um processo histórico de produção desigual do espaço urbano e rural, no qual o acesso à terra e à moradia foi estruturado sob bases fortemente excludentes. A concentração fundiária, a especulação imobiliária e a omissão estatal na implementação de políticas habitacionais consistentes fomentaram a proliferação de ocupações informais, favelas e loteamentos irregulares, nas quais o exercício do direito à moradia se dá em contextos de precariedade jurídica, urbanística e ambiental.

A insegurança da posse no contexto brasileiro manifesta-se de forma ainda mais intensa em situações de conflitos fundiários coletivos, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Ocupações consolidadas há anos, por vezes há décadas, são objeto de ações possessórias ou reivindicatórias que culminam em despejos forçados,

frequentemente implementados sem observância de salvaguardas procedimentais mínimas, como a participação das comunidades afetadas, a avaliação de alternativas à remoção e a garantia de reassentamento digno.

Destaca-se neste contexto, dados levantados pela Campanha Despejo Zero, que consiste no mapeamento nacional de conflitos pela terra e moradia, visando identificar e denunciar os conflitos fundiários que resultam em despejos e remoções forçadas de pessoas do seu local de moradia e sobrevivência (Campanha Despejo Zero, s.d.).

Considerando a situação atual, o levantamento identifica a existência de 3.078 conflitos mapeados, sendo 62.381 famílias despejadas e 437.455 famílias ameaçadas (Campanha Despejo Zero, s.d.).

O número acima divide-se nos seguintes tipos de conflito: Domínio do Território por milícia ou crime organizado, com total de 08 conflitos; impacto de obras públicas: 124 conflitos; Irregularidade de urbanística: 86 conflitos; Reintegração de posse/violação da posse ou propriedade do autor do processo: 1.418 conflitos; Área de preservação ambiental e área de risco: 256 conflitos (Campanha Despejo Zero, s.d.).

Somente no Estado de São Paulo são 775 conflitos, 17.274 famílias despejadas e 160.092 famílias em risco (Campanha Despejo Zero, s.d.).

Neste contexto, insta-se que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de diversos instrumentos destinados, ao menos em tese, à proteção e à regularização de situações possessórias voltadas à

moradia. A usucapião especial urbana, individual e coletiva, prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, representa mecanismo relevante de conversão de posses prolongadas em propriedade, conferindo, em princípio, maior estabilidade jurídica aos ocupantes. De igual modo, institutos como a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação fundiária e a regularização fundiária urbana, especialmente após a Lei nº 13.465/2017, foram concebidos com a finalidade de reconhecer juridicamente múltiplas formas de ocupação e ampliar a Segurança Jurídica da Posse.

No plano do Direito Civil, a disciplina da posse e dos direitos reais, assim como a previsão do Direito Real de Laje, também abre espaço para o reconhecimento de formas plurais de fruição e titularidade sobre o espaço urbano, potencialmente aptas a converter situações de precariedade em posições jurídicas mais estáveis.

Ademais, a doutrina do Direito Civil Constitucional reforça a necessidade de interpretar os institutos possessórios e dominiais à luz dos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana, de modo a priorizar a proteção de situações em que a posse se vincula diretamente ao exercício do Direito à Moradia.

Todavia, tais instrumentos, embora relevantes, têm se mostrado insuficientes para reverter o quadro generalizado de insegurança da posse. Em muitos casos, os procedimentos de regularização fundiária são burocráticos, morosos e distantes da realidade socioeconômica das comunidades, dificultando o acesso efetivo aos mecanismos de titulação. Além disso, a aplicação judicial dos institutos civis e urbanísticos nem sempre incorpora, de maneira consistente, a centralidade da moradia e da dignidade habitacional,

mantendo-se, por vezes, atrelada a uma visão patrimonialista da propriedade e da posse.

Soma-se a isso a ausência de políticas públicas continuadas e de atuação coordenada entre os diversos níveis de governo, o que limita o alcance dos instrumentos já existentes e perpetua a fragmentação das respostas estatais. Em consequência, ainda que o arcabouço normativo brasileiro ofereça caminhos para a promoção da Segurança Legal da Posse, a efetividade desses mecanismos permanece aquém do necessário, sobretudo quando se consideram a magnitude do déficit habitacional, a extensão dos assentamentos informais e a recorrência de despejos forçados em contextos de alta vulnerabilidade social.

Nesse cenário, a insegurança da posse no contexto brasileiro revela-se como um obstáculo estrutural à concretização do Direito à Moradia Adequada, exigindo não apenas o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos existentes, mas, sobretudo, uma mudança de paradigma na interpretação e aplicação do Direito Civil e do Direito Urbanístico, de modo a colocar a dignidade habitacional no centro das decisões normativas, administrativas e judiciais.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por objetivo examinar o Direito à Moradia Adequada, reconstruindo sua evolução histórica e seu reconhecimento no plano internacional e nacional. Destacaram-se os principais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Observou-se que o Comentário Geral nº 4 (1991) consolidou parâmetros de adequação da moradia, afastando a visão restrita de abrigo físico e vinculando o direito a uma perspectiva multidimensional de dignidade humana.

Entre os critérios de adequação definidos pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, verificou-se a centralidade da segurança legal da posse. Esse critério impõe que todos os ocupantes, independentemente da forma de tenência, sejam protegidos contra despejos forçados e quaisquer ameaças que comprometam a permanência no local de moradia. O Comentário Geral nº 7 (1997) aprofundou essa compreensão ao afirmar que despejos só podem ocorrer de maneira excepcional, com respeito às garantias dos direitos humanos e mediante alternativas habitacionais adequadas.

No âmbito interno, a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos incorporou tais parâmetros, estabelecendo salvaguardas específicas para conflitos fundiários. A norma determinou que despejos somente podem ocorrer após a tentativa de soluções alternativas e com a devida proteção às comunidades vulneráveis. Apesar disso, verificou-se que a realidade brasileira permanece marcada por profunda insegurança jurídica da posse, especialmente em ocupações informais, favelas e assentamentos sujeitos a remoções frequentes.

Constatou-se que a existência de instrumentos jurídicos como usucapião especial urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, legitimação fundiária e regularização fundiária urbana não tem sido suficiente para assegurar estabilidade aos ocupantes. Fatores como desigualdade histórica no acesso à terra, morosidade

administrativa, ausência de políticas públicas contínuas e aplicação judicial ainda predominantemente patrimonialista revelam um distanciamento entre a proteção normativa e a efetividade prática do direito à moradia.

Diante desse cenário, conclui-se que a segurança legal da posse deve ser compreendida como elemento essencial para a concretização do Direito à Moradia Adequada. Trata-se de um pressuposto normativo e interpretativo que reforça a função social da propriedade e exige que o Poder Judiciário incorpore, de forma consistente, os parâmetros internacionais de direitos humanos na análise dos conflitos fundiários.

Assim, para que a moradia adequada se realize de modo efetivo, é necessário fortalecer mecanismos de proteção à posse, adotar interpretações que priorizem a estabilidade habitacional e desenvolver políticas públicas capazes de reconhecer a pluralidade das formas de ocupação existentes no território brasileiro. A superação da insegurança da posse constitui condição indispensável para a efetivação da dignidade habitacional e para a construção de uma ordem jurídica comprometida com a justiça social.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Coisas**. Vol. I, 4. ed., atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1.956.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

Acesso em 24/10/2025

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Acesso em: 26/10/2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 06 de Julho de 1.992:** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm).

Acesso em: 01/10/2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

[2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm). Acesso em: 28/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759 de 22 de Dezembro de 2016.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)

[MP%20759-16.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf). Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Disponível

em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#).

Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.124, de 16 de Junho de 2005.** Disponível

em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-)

[2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm). Acesso em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1.973.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 04/12/2025.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm#:~:text=Acesso](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm#:~:text=Acesso) em: 26/11/2025.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.** Apelação Cível nº 10223150156956001, Rel. Des. Vasconcelos Lins, j. 12/03/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/686505656>. Acesso em: 29/11/2025.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Civil Constitucional Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 21. ed. rev. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas.** vol. V. 4 ed. rev. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados Subnormais 2019:** Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 20/10/2025.

**Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia.** Disponível em: <https://mapa.despejozero.org.br/?modo=mapa&recorteTerritorial=mr>. Acesso em: 24/11/2025.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. **Direito de Laje: da admissão ampla da propriedade superficiária no Brasil.** São Paulo: Editora YK, 2018.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito à posse de laje.** Disponível em <http://genjuridico.com.br/2017/10/26/direito-posse-da-laje/>. Acessado em 30 de novembro de 2022.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à Moradia Adequada: perspectivas de efetivação como Direito Humano Fundamental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil.** São Paulo: Saraiva, 1989.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral do Conselho de Direitos Humanos.** 2013. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54\\_spfinal.pdf](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2014/03/A-HRC-25-54_spfinal.pdf). Acessado em: 23 de outubro de 2025.

PEREIRA, Caio Mario. **Instituições de Direito Civil.** Col. IV.

PILATI, José Isaac. **A função social da propriedade a partir da Constituição de 1988: o resgate da dimensão coletiva.** Destaque Jurídico: revista de estudos jurídicos, Gravataí, ULBRA, v. 7, n. 7. 2008.

PROVEDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA. **Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos.** 1 ed. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 27/11/2025.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ROSENVOLD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais.** Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald. 18. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2022.

SCAVONE Junior, Luiz Antônio. **Direito Imobiliário: teoria e prática.** 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Direito à Moradia Adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: [sdh\\_direito-a-moradia-adequada\\_2013.pdf](#).

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais.** Gustavo Tepedino, Carlos Edson do Rêgo Monteiro Filho e Pablo Renteria. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Especialista em Direito Civil pela Universidade de São Paulo, em convênio com a Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (2023). Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus (2022). Bacharel em Direito pelo Centro Unificado de Educação Barretos - Faculdade Barretos (2020). Membro da Comissão de Novos Advogados do Instituto dos Advogados de São Paulo - CNA IASP. Advogada. Integrante do escritório Arruda Alvim & Thereza Arruda Alvim Advocacia e Consultoria Jurídica.