



# PUC

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O  
DIREITO SOCIAL À MORADIA: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DO CASO DO HORTO FLORESTAL DO  
RIO DE JANEIRO**

**Por**

**LUIZA CAROLINA QUINTELLA ALVES BRASIL**

**ORIENTADOR: Rafael da Mota Mendonça**

**2022.2**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22451-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

# **A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO SOCIAL À MORADIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DO HORTO FLORESTAL DO RIO DE JANEIRO**

**por**

**LUIZA CAROLINA QUINTELLA ALVES BRASIL**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Direito da  
Pontifícia Universidade Católica do  
Rio de Janeiro (PUC-Rio) como  
requisito parcial para a obtenção do  
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Rafael da Mota Mendonça

**2022.2**

Para meus avós, Lia Rose e José Carlos Quintella.

Palavras nunca serão suficientes para explicar a importância de vocês na minha vida.

Tenho certeza que de onde estiverem, estão vibrando com mais essa conquista e torcendo muito por mim, como sempre fizeram.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Martha Luiza e Marco Antonio, por serem uma fonte inesgotável de amor, apoio e incentivo. Vocês são meu maior exemplo de força e resiliência. Obrigada por preencherem minha vida de ternura e me ensinarem, desde sempre, a importância de sermos sensíveis frente às causas sociais. Nada disso seria possível sem vocês.

Ao meu namorado, Felipe Teixeira, por ser muito mais do que eu sempre sonhei. Obrigada por estar ao meu lado e me apoiar em todos os momentos, com todo o seu amor, paciência, carinho, dedicação, disponibilidade, generosidade e alegria. Você me faz mais feliz a cada dia.

À minha prima, Ana Clara Brasil, por, desde sempre, ser minha melhor amiga, companheira e confidente. Obrigada por nunca soltar a minha mão nem nos momentos mais difíceis, por sempre acreditar no meu potencial, e por torcer pela minha felicidade como se fosse a sua.

Ao meu tio e padrinho, Carlos Eugenio Quintella, que junto com meus primos, Clarisse e Thiago, abriu as portas da sua casa para mim, me acolhendo em todos os momentos que precisei. Obrigada por me receberem com tanto amor e carinho.

Ao meu tio José Marcos Quintella, por sempre estar disponível para toda e qualquer ajuda.

À minha amiga Mariana Barros, por fazer parte da minha vida desde os tempos de escola, compartilhando comigo momentos de alegrias, tristezas, conquistas e vitórias.

Às grandes amizades que a PUC-Rio me proporcionou, em especial à Bruna Gouvea, por uma das conexões mais lindas e sinceras que já vivi; à Rachel Caleri pela parceria, conselhos e por estar sempre disponível; à Laryssa Monteiro por todo o companherismo durante esses anos, desde almoços no couve flor à tardes de estudos na biblioteca; à Anabela Gatto, minha primeira grande amiga na faculdade, que viveu comigo intensamente a alegria de ser caloura; à Gilda Pestana, pelas trocas diárias, seja sobre a faculdade, OAB ou mesmo sobre vida, e à Silvia Vilas Boas, uma das pessoas mais doces que eu tive o prazer de conhecer.

A todos os colegas que também fizeram parte dessa trajetória comigo e que contribuíram de alguma forma tornando esses anos de faculdade inesquecíveis.

Ao meu querido professor, orientador, chefe e patrono, Rafael Mendonça, por, acima de tudo, ser uma grande inspiração para mim. Não tenho palavras para descrever o quão especial foi ter te encontrado durante essa jornada, e ter passado tanto tempo junto com você, aprendendo todos os dias. Foi uma honra ter sido sua aluna, orientanda e estagiária. Obrigada por ter me apresentado à causa do Horto Florestal, por ter aceitado me orientar nesse trabalho e, principalmente, por ter feito toda a diferença. Rafa, você sempre será um grande exemplo para mim, como profissional e como ser humano.

## RESUMO

BRASIL, Luiza Carolina Quintella Alves. *A função social da propriedade e o direito social à moradia: Uma análise a partir do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2022. 69 p. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

Monografia apresentada ao Departamento de Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção de Título de Bacharel em Direito, na qual se analisa a função social da propriedade e o direito à moradia no caso da comunidade do Horto Florestal no Rio de Janeiro. Em um primeiro momento será abordada a importância do direito fundamental à moradia, previsto na Constituição de 1988, trazendo os principais aspectos e requisitos para que este direito social seja efetivamente cumprido, com o objetivo de garantir o mínimo existencial ao ser humano. Posteriormente, será analisada o direito de propriedade e sua função social, passando pelas concepções clássicas do instituto da propriedade e sua evolução, na qual a propriedade deixa de ser uma situação de poder para se tornar uma situação jurídica complexa, que conjuga direitos e deveres. Por fim, o trabalho abordará o caso da comunidade centenária do Horto Florestal do Rio de Janeiro, que sofre com a insegurança da posse e teme as agressivas e arbitrárias remoções. Será demonstrado que a permanência dos moradores no local é uma forma de dar cumprimento da função social da propriedade, dialogando com o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.

Palavras-Chave: Direito Civil; Função Social da Propriedade; Direito à moradia; Ocupação histórica; Posse, Horto Florestal; Dignidade Humana.

## ABSTRACT

BRASIL, Luiza Carolina Quintella Alves. *A função social da propriedade e o direito social à moradia: Uma análise a partir do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2022. 69 p. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

Monography presented to the Department of Law at PUC-Rio as a partial requirement for obtaining a Bachelor of Law degree, which analyzes the social function of property and the right to housing concerning the case of the Horto Florestal Community, in Rio de Janeiro. At first, the importance of the fundamental right to housing, provided at the 1988 Constitution, will be addressed, bringing the main aspects and requirements for this social right to be effectively fulfilled, with the objective of guaranteeing the basic conditions of survival to the human being. Subsequently, the right to property and its social function will be analyzed, passing through the classic conceptions of the Institute of Property and its evolution, in which property ceases to be a situation of power to become a complex legal situation, that combines rights and duties. Finally, the work will address the case of the centennial community of Horto Florestal in Rio de Janeiro, which suffers from insecurity of tenure and fears aggressive and arbitrary removals. It will be demonstrated that the permanence of the residents in the place is a way of fulfilling the social function of the property, dialoguing with the right to housing and the dignity of the human being.

Palavras-Chave: Civil right; Social Function of Property; Right to housing; Historical occupation; Possession, Horto Florestal; Human dignity.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O DIREITO SOCIAL À MORADIA .....</b>	<b>11</b>
1.1 Os Direitos Fundamentais da Constituição de 1988 .....	11
1.1.1 Os Direitos Fundamentais de primeira dimensão.....	13
1.1.2 Os Direitos Fundamentais de segunda dimensão: Direitos Sociais	14
1.2 Direito à moradia .....	17
1.2.1 Requisitos para a moradia adequada .....	19
1.2.2 Proteção contra a remoção forçada.....	21
1.3 A moradia no Brasil.....	23
1.3.1 Déficit habitacional .....	26
1.3.2 O processo de formação da cidade e a moradia no Rio de Janeiro	28
<b>CAPÍTULO 2 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>32</b>
2.1 A propriedade: origem e visão clássica .....	32
2.2 A função social da propriedade .....	36
2.3 A posse como forma de cumprimento da função social da propriedade .....	42
<b>CAPÍTULO 3 - O CASO DO HORTO FLORESTAL .....</b>	<b>46</b>
3.1 A Ocupação histórica e as ações de reintegração de posse distribuídas na década de 1980.....	46
3.2 O projeto de regularização fundiária e a intervenção do TCU. As novas ações de reintegração de posse.....	50
3.3 A permanência da comunidade do Horto como uma forma de cumprimento da função social da propriedade pública e concretização do direito à moradia.....	57
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>



## **LISTA DE ABREVIACÕES**

Art. – Artigo

AMAHOR – Associação e Moradores e Amigos do Horto Florestal

AMAJB - Associação e Moradores e Amigos do Jardim Botânico

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia Geral da União

CC/02 – Código Civil de 2002

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada

IPJB – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico

ONU - Organização das Nações Unidas

SPU/RJ - Secretaria de Patrimônio da União

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Trinunal de Contas da União

TJ – Tribunal de Justiça

UFRJ- Universidade Federal do Rio de Janeiro

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um dos direitos humanos garantidos pela Constituição Brasileira de 1988. Esse direito fundamental foi também reconhecido internacionalmente em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, como condição indispensável para uma vida digna.

A moradia adequada vai muito além do mero direito de possuir uma casa para morar. O direito à moradia, na realidade, envolve um conceito de qualidade de vida, ligado ao conforto, à saúde, infraestrutura, segurança e preservação da intimidade. Ou seja, a moradia abriga o corpo, a individualidade, a intimidade, o patrimônio e a existência saudável.

Nesse sentido, a cidade do Rio de Janeiro é marcada por graves problemas de desigualdade social e segregação socioespacial. A discrepância de renda entre as famílias brasileiras tem como consequência o déficit habitacional e a moradia precária.

Não há dúvidas de que o processo de urbanização ocorrido na cidade do Rio contribuiu para intensificar as ocupações irregulares neste ambiente urbano, como, por exemplo, a formação territorial da comunidade do Horto Florestal.

A comunidade, localizada no bairro do Jardim Botânico, começou a receber seus primeiros habitantes ainda no período escravocrata e passou por diversas fases históricas. Atualmente, abriga os descendentes de funcionários do Jardim Botânico que foram convidados a residir no local em razão da falta de mobilidade da época.

Receberam, portanto, um pedaço de terra para que pudessem construir suas moradias e lá habitarem com suas famílias por tempo indeterminado. Assim, com o passar dos anos, gerações de famílias de funcionários e descendentes de funcionários do Jardim Botânico

construíram uma comunidade nos arredores do parque, com autorização das diversas administrações do IPJB.

Hoje, a área é ocupada por 621 famílias de baixa renda, formadas, em sua maior parte, por pessoas idosas, que sofrem com a insegurança da posse e o medo de remoções. Isso porque, atualmente, o lugar é palco de uma disputa territorial tendo em vista que desde a década de 1980, a União busca reintegrar a posse do local.

Diante do grave problema da falta de moradia no país comprovado pelo alarmante déficit habitacional, questiona-se até que ponto a função social da propriedade está sendo respeitada no tocante à disposição dos bens imóveis públicos para a concretização do direito fundamental à moradia.

# **CAPÍTULO 1 - O DIREITO SOCIAL À MORADIA**

## **1.1 Os Direitos Fundamentais da Constituição de 1988**

A Constituição brasileira de 1988 colocou no seu centro os direitos fundamentais. A própria localização topográfica do catálogo dos direitos fundamentais, no início do texto constitucional (Título II), demonstra a intenção do constituinte em lhe dar grande importância<sup>1</sup>.

Além disso, no preâmbulo e depois no Título I, podemos perceber o grande destaque dado aos direitos fundamentais. É possível afirmar que, além de os direitos fundamentais constituírem os princípios fundamentais da Constituição, eles estão presentes – seja de forma direta ou indireta - em todo o corpo da Constituição.

A CRFB/88 contempla as três gerações ou dimensões de direitos fundamentais apontadas pela doutrina: direitos de primeira, segunda e terceira geração. Essa classificação baseia-se na ordem cronológica em que esses direitos foram recepcionados em nível constitucional, tendo caráter cumulativo.

Os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais, civis e políticos, que surgiram no fim do século XVIII. Os direitos de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais, que surgiram na primeira metade do século XX. E os direitos de terceira geração são os direitos de solidariedade ou de fraternidade, que surgiram na segunda metade do século XX<sup>2</sup>.

É interessante pontuar que Constituições brasileiras de 1824 e 1891 traziam apenas os direitos de primeira geração. Foi a partir da Constituição de 1934, que, além dos direitos de primeira geração, também foram

---

<sup>1</sup> GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p105.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf). Acesso em: 06 nov. 22.

<sup>2</sup> Ibid., Acesso em: 06 nov. 22.

previstos os direitos segunda geração. A Constituição de 1988 foi a única a dispor sobre os direitos de terceira geração, embora não trate de forma sistemática desses direitos.

Um ponto importante que também demonstra a valorização dos direitos e das garantias fundamentais foi a elevação deles ao status de cláusula pétrea, conforme o art. 60, § 4º.

Foi a primeira vez que uma Constituição brasileira coloca algum direito fundamental como cláusula pétrea, já que na Constituição de 1969 (art. 47, § 1o), eram consideradas cláusulas pétreas apenas a República e a Federação, o que também ocorreu com as Constituições brasileiras anteriores<sup>3</sup>.

Ademais, outro fato também muito significativo em relação ao avanço dos direitos fundamentais, considerada por Ingo Sarlet como a grande inovação trazida, foi a aplicabilidade imediata desses direitos, conforme consta no art. 5º, § 1º, que afirma: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”<sup>4</sup>.

É possível afirmar, portanto, que a Constituição de 1988 traz avanços consideráveis em relação aos direitos fundamentais. Porém, é necessário que haja condições necessárias para que seja possível dar efetividade a esses direitos.

Nessa linha, nas palavras de Edson Fachin, “é necessário compreender que a luta pela efetivação destes direitos não acaba com a sua recepção jurídica e a instituição nos caputs da Constituição, e sim com sua concretização nas relações sociais”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> GROFF, 2008. Acesso em: 17nov.22.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 79.

<sup>5</sup> FACHIN, Melina Girardi. *Direitos humanos e fundamentais: do discurso à prática efetiva: um olhar por meio da literatura*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

### 1.1.1 Os Direitos Fundamentais de primeira dimensão

A primeira dimensão dos direitos fundamentais tem como marco as revoluções liberais do século XVIII, e representam uma conquista do homem frente ao absolutismo dominante na sociedade. Foi um mecanismo de proteção do indivíduo frente ao arbítrio e poder estatal.

A burguesia foi determinante para concretizar os primeiros traços de contenção do poder estatal, tendo em vista a sua emancipação econômica, e força motriz para iniciar a revolução que permitiu estabelecer os ditames para a governança monárquica<sup>6</sup>.

Nesse sentido, os direitos fundamentais de primeira geração, tem como característica principal a abstenção de atuação do Estado frente a direitos individuais do ser humano, evidenciando uma função de direitos de defesa do cidadão<sup>7</sup>.

Os direitos de primeira geração compreendem direitos civis e políticos inerentes ao ser humano e oponíveis ao Estado, visto na época como grande opressor das liberdades individuais. Incluem-se nessa geração o direito à vida, segurança, justiça, propriedade privada, liberdade de pensamento, voto, expressão, crença, locomoção, entre outros<sup>8</sup>.

Nas palavras de ARAUJO e NUNES JÚNIOR:

Trata-se de direitos que representavam uma ideologia de afastamento do Estado das relações individuais e sociais. O Estado deveria ser apenas o guardião das liberdades, permanecendo longe de qualquer interferência no relacionamento

---

<sup>6</sup> AMORIM, Elizabete Soares de. Direitos e garantias fundamentais: contexto histórico e gerações. *Jus.com*, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69545/direitos-e-garantias-fundamentais-contexto-historico-e-geracoes>. Acesso em: 09 nov. 22.

<sup>7</sup> FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. Reflexões sobre o Direito. *Revista JurisFIB*, a. 2, n. 3, v. 3, dez., 2012. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/155/140>. Acesso em: 09 nov. 22.

<sup>8</sup> CAVALCANTI, Amanda Negreiro. As Gerações de Direito Fundamentais e as suas tendências. 2015. Disponível em: <https://arquivos.integrawebsites.com.br/54168/e528469c2b5fa2277544cb0754bbe778.pdf>. Acesso em: 10 nov.22.

social. São as chamadas liberdades públicas negativas ou direitos negativos, pois exigem do Estado um comportamento de abstenção<sup>9</sup>.

É importante pontuar que sua característica dos direitos de primeira dimensão é a negatividade estatal. Segundo Lorenzetti, são obrigações de não fazer por parte do Estado, em benefício da liberdade individual. São inspirados de uma lógica fundada na garantia e constituem a declaração jurídica básica do Estado Liberal<sup>10</sup>.

Nessa linha, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais da primeira dimensão encontram suas raízes especialmente na doutrina iluminista e jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII (nomes como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), segundo a qual, a finalidade precípua do Estado consiste na realização da liberdade do indivíduo, bem como nas revoluções políticas do final do século XVIII, que marcaram o início da positivação das reivindicações burguesas nas primeiras Constituições escritas no mundo ocidental<sup>11</sup>.

### **1.1.2 Os Direitos Fundamentais de segunda dimensão: Direitos Sociais**

Foi no contexto pós Revolução Industrial, marcado pelo descontentamento da classe operária em razão das inconcebíveis e massacrantes condições de vida e trabalho que lhes eram impostas, que surgiram os direitos de segunda geração, os chamados direitos sociais.

A luta de classes na Europa teve um papel determinante para a afirmação desses direitos. Durante o século XIX e até metade do século XX, começaram a surgir as primeiras reivindicações dos trabalhadores por melhores condições sociais e de trabalho.

---

<sup>9</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>10</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do Direito Privado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 153.

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 54.

Além de promover greves, a classe operária começou a realizar as primeiras organizações sindicais, visando a articulação de pessoas em prol de direitos e garantias fundamentais que assegurassem o bem-estar e melhores condições de vida.

Percebeu-se que os “direitos liberais”, chamados de direitos de primeira geração, que haviam sido conquistados anteriormente, mostraram-se frágeis: as necessidades primárias dos indivíduos como alimentação, moradia, saúde, vestimenta, segurança diante da doença, da velhice, do desemprego e de outras adversidades da vida não estavam sendo, de fato, assegurados.

Ou seja, a primeira dimensão dos direitos fundamentais mostrou-se controversa: a classe trabalhadora tinha liberdade, mas, na realidade, se tratava de uma liberdade para escolher morrer de fome ou se submeter ao sistema e trabalhar para os detentores de poder.

Nesse sentido, notou-se que a mera consagração da igualdade formal não era suficiente para atingir a igualdade material. Dessa forma, do mesmo modo que o movimento que se contrapôs ao absolutismo criou uma nova concepção de sociedade dando origem aos direitos de primeira geração (que compreendem as liberdades clássicas), o colapso na primeira revolução industrial causou a percepção de que a liberdade era muito pouco, deixando explícita a necessidade dos direitos sociais, os chamados de direitos de segunda geração.

É evidente que a evolução dos direitos fundamentais está diretamente ligada com reivindicações e conquistas das sociedades das suas respectivas épocas. Nesse sentido, afirma Brega Filho<sup>12</sup>:

Dessa forma, os excessos do absolutismo e as aspirações da burguesia podem ser considerados fatos históricos importantes para o reconhecimento dos direitos individuais na época da Revolução Francesa. A revolução industrial e, em consequência, o surgimento da classe proletária, são fatos históricos decisivos para o surgimento dos direitos sociais. Por fim, os horrores da Segunda Guerra

---

<sup>12</sup> BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: Conteúdo Jurídico das Expressões*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 21-22.



Mundial têm importância fundamental para o surgimento dos direitos de solidariedade<sup>13</sup>.

Em virtude do reconhecimento e da garantia desses direitos sociais, a Constituição Mexicana foi a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos.

Outra referência muito importante na positivação dos direitos sociais foi a Constituição de Weimar de 1919 na Alemanha, que também desempenhou importante influência na evolução dos direitos sociais, consolidando a terminologia dos “Direitos e Deveres Fundamentais”, influenciando outros países em suas Constituições.

Posteriormente, após os efeitos da Segunda Guerra Mundial e buscando alcançar uma justiça social, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promulgou a Declaração da Filadélfia como anexo de sua constituição, em 1944, passando a priorizar e regularizar temas mais amplos de políticas sociais e direitos humanos.

Com efeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, é um dos mais importantes documentos que protegem os direitos humanos e por consequência, os direitos sociais.

No Brasil, os direitos sociais estão previstos no rol do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

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.

Cabe aqui pontuar que os direitos de segunda geração, ou seja, os direitos sociais, econômicos e culturais, tiveram um tratamento privilegiado

---

<sup>13</sup> BREGA FILHO, 2002. p. 21/22.

na Constituição de 1988, com uma amplitude do seu catálogo sem precedentes nas Constituições anteriores<sup>14</sup>.

Nas palavras de Alexandre de Moraes:

Os Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal<sup>15</sup>.

Nesse sentido, esses são os doze direitos que, em tese, todos devem possuir, sendo pressupostos para o combate à exclusão e desigualdades sociais, à pobreza e marginalização, e imprescindíveis para a efetivação do princípio da dignidade humana, estabelecido como um dos fundamentos da República, conforme art. 1º, III da CRFB/88.

Dessa forma, é evidente a necessidade de que existam mecanismos que de fato garantam aos cidadãos o exercício dos direitos sociais para que cada um dos indivíduos possa viver de forma digna.

## **1.2 Direito à moradia**

Classificado como um dos direitos sociais, o direito fundamental à moradia no Brasil só foi incorporado na Constituição Federal de 1988 com o advento da Emenda Constitucional nº 26, no ano de 2000.

Entretanto, já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos constitucionais, como por exemplo no art. 23, inciso IX, que dispõe sobre programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais, e no artigo 7º, inciso IV, que definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia.

---

<sup>14</sup> GROFF, 2008. Acesso em: 01out.22.

<sup>15</sup> Moraes 2014, p. 203.

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

É de extrema importância compreender que o direito à moradia ultrapassa o simplório direito de possuir uma casa para morar, embora este seja um fator indispensável para a efetivação desse direito fundamental.

Para José Afonso da Silva, o direito à moradia pode ser assim definido:

Direito à moradia significa, em primeiro lugar, não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações sociais adequadas à sua efetivação<sup>16</sup>.

Nesse sentido, a moradia, na realidade, envolve um conceito de qualidade de vida, vinculado às condições adequadas de conforto, saúde, higiene, infraestrutura, segurança e preservação da intimidade pessoal e familiar. Ou seja, morar significa abrigar não apenas o corpo, mas a individualidade, a intimidade, o patrimônio mínimo, a existência saudável.

Nas palavras de Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosenvald:

O direito à moradia traduz necessidade primária do homem, condição indispensável a uma vida digna e complemento de sua personalidade e cidadania. Atua com eficácia normativa imediata, tutelando diretamente situações jurídicas individuais. É muito mais do que simplesmente o ‘direito à casa própria’, pois, como direito fundamental de segunda geração (ou dimensão), envolve a necessidade do Estado de cumprir obrigações de fazer, centrada na prática de políticas públicas capazes de garantir um abrigo adequado, decente e apropriado a quem necessita de um mínimo vital<sup>17</sup>.

Nessa linha mesma linha, Sarlet sustenta:

Tendo em conta que no caso do direito à moradia a íntima e indissociável vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta inequívoca, pelo menos no âmbito daquilo que se tem designado de um direito as condições materiais mínimas para uma existência digna, parece-nos dispensável dadas as proporções deste estudo, avançar ainda mais na sua fundamentação. Aliás, provavelmente é o direito à moradia – bem mais que o direito à propriedade – que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar – numa tradução livre – que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). Com efeito sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com o mínimo de saúde e bem estar,

---

<sup>16</sup> SILVA, Jose Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>17</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Direitos Reais*. 8. ed. v. 5. Bahia: Editora JusPODIVM, 2012.

certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, o direito à vida<sup>18</sup>.

É evidente que o direito à moradia, portanto, não se resume a apenas a “um teto e quatro paredes”<sup>19</sup>, mas ao direito de todo indivíduo ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e saúde, com disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural.

Com efeito, a fundamentalidade do direito à moradia envolve a inviolabilidade de seu núcleo, a fim de garantir aos desamparados a oponibilidade em face do Estado, enquanto direito subjetivo, ao lado dos demais direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>.

### 1.2.1 Requisitos para a moradia adequada

Para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, existem alguns critérios a serem atendidos, que são tão importantes quanto a própria disponibilidade de habitação. O Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>21</sup>, define os requisitos para que uma moradia seja considerada adequada:

- a) Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de direito e democracia*, Canoas, v. 4, n. 2, p. 327-383, 2003. p. 345.

<sup>19</sup> O QUE é direito à moradia? USP. Disponível em:

[http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt). Acesso em: 08 nov. 22.

<sup>20</sup> TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; MOKARZEL, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na constituição federal de 1988. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 105-127, jul./dez., 2015.

<sup>21</sup> UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991.

- b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- c) Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- d) Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
- e) Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.
- f) Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- g) Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural<sup>22</sup>.

O Comitê da ONU reforçou que o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva. Pelo contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade.

Segundo artigo publicado pela Secretaria de Direitos Humanos do ano de 2013<sup>23</sup>, “A melhor forma de entender o direito à moradia adequada é

---

<sup>22</sup> UNITED NATIONS. General Comment Nº 04, 1991.

<sup>23</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada. Por uma cultura de direitos humanos*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 76 p. 2013.

compreender que ele é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções.

O direito social à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes liberdades: o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; o direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento<sup>24</sup>.

Além disso, o direito à moradia também compreende as seguintes garantias: segurança da posse; restituição da moradia, da terra e da propriedade; acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia<sup>25</sup>.

Por fim, o referido direito também inclui proteções: proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa. A proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse<sup>26</sup>.

Nesse sentido, a falta de moradia, assim como de outros direitos fundamentais, implica numa total degradação física e moral da pessoa, que é privada do mínimo necessário para a sua sobrevivência.

Dessa forma, nenhum indivíduo pode e nem deve ser privado do direito à moradia, cabendo ao Estado promover tanto a defesa desse direito quanto a sua garantia e efetivação, focando, principalmente, nos grupos mais vulneráveis e marginalizados.

### **1.2.2 Proteção contra a remoção forçada**

Dentre às proteções abarcadas pelo direito à moradia, cabe fazer um destaque à proteção contra a remoção forçada. De acordo com artigo

---

<sup>24</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Por uma cultura de direitos humanos, 2013.

<sup>25</sup> Ibid., 2013.

<sup>26</sup> Ibid., 2013.

publicado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República de 2013<sup>27</sup>, as remoções forçadas são definidas como a remoção permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra.

Segundo o Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (ONU-Habitat), pelo menos dois milhões de pessoas no mundo são despejadas a cada ano, enquanto milhões de pessoas estão ameaçadas de remoções forçadas<sup>28</sup>.

As remoções forçadas são realizadas em diferentes circunstâncias e por inúmeras razões, como, por exemplo, para a realização de projetos de infraestrutura, desenvolvimento urbano e embelezamento da cidade, eventos internacionais, conflitos agrários, armados, ou simplesmente por pura discriminação<sup>29</sup>.

Independente do motivo, as remoções forçadas são, na maioria das vezes, realizadas de forma violenta e atingem em maior escala os mais pobres, que muitas vezes ainda sofrem violações de outros direitos como consequência.

No caso do Horto Florestal, por exemplo, como se verá melhor adiante, a remoção dos moradores é realizada pela força, de forma a tomar a posse violentamente de um terreno ocupado há gerações pelas famílias que ali vivem. Independentemente do motivo, as remoções forçadas são consideradas uma grave ofensa aos direitos humanos e uma flagrante violação direta ao direito à moradia adequada.

Conforme o artigo publicado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República de 2013:

---

<sup>27</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. Por uma cultura de direitos humanos, 2013.

<sup>28</sup> ONU. ONU-HABITAT, 2007 UN-HABITAT. *Global Report on Human Settlements 2007: enhancing urban safety and security*. Nairobi, 2007.

<sup>29</sup> BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada. Por uma cultura de direitos humanos, 2013.

Despejos em grande escala podem, em geral, ser justificados apenas em circunstâncias muito excepcionais e somente se sua realização estiver em conformidade com os princípios relevantes do direito internacional e de acordo com a legislação brasileira.

Ainda de acordo com referido artigo, é certo que recursos legais eficazes e remédios jurídicos devem estar disponíveis para aqueles que estão sendo removidos, incluindo uma compensação adequada por qualquer propriedade real ou pessoal afetada pela remoção.

Deve se ter em mente que as remoções não podem e nem devem resultar em pessoas desabrigadas ou tornando-se vulneráveis a outras violações de direitos humanos.

Nesse sentido, a legislação internacional dos direitos humanos exige que os governos utilizem todas as alternativas possíveis antes de realizar qualquer remoção, para evitar - ou ao menos minimizar - a necessidade de usar a força. Mesmo quando as remoções são realizadas como último recurso, devem ser oferecidas aos afetados garantias processuais eficazes, com efeito de impedir os desalojamentos planejados.

### **1.3 A moradia no Brasil**

A história da moradia no Brasil nos remete à uma profunda reflexão sobre a sociedade e sobre o processo de formação de um país completamente heterogêneo e desigual, com alta concentração de renda e intensa segregação socioespacial.

Compreender a questão habitacional no Brasil inclui refletir acerca da urbanização, devendo considerar os seus aspectos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que envolvem este processo, ao longo do tempo. Portanto, identificar as transformações na produção e estruturação do



espaço urbano advindas com a urbanização ajuda a desvendar a dinâmica socioespacial das cidades na atualidade<sup>30</sup>.

O processo de urbanização brasileiro, entre as décadas de 1960 e 1990, se caracterizou pela concentração de grandes contingentes populacionais, em termos de tamanho absoluto, em um número reduzido de áreas metropolitanas e grandes cidades, outras áreas metropolitanas e capitais regionais e sub-regionais, tendo sido alimentado, entretanto, o crescimento populacional urbano de grande número de cidades de diferentes portes e que integram um complexo padrão de divisão do territorial do trabalho social entre campo e cidade e entre cidades<sup>31</sup>.

A industrialização funcionou como um dos principais fatores para o deslocamento da população da área rural em direção a área urbana. Esse deslocamento, chamado de êxodo rural, provocou a mudança de um modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial.

Na década de 1940, apenas cerca de um terço dos brasileiros vivia em cidades e todo o restante morava na zona rural. Foi a partir de 1950 que o processo de urbanização se intensificou, já que a industrialização promovida por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek atraiu milhares de pessoas para o sudeste do Brasil, região que possuía a maior infraestrutura e o maior número de indústrias.

Porém, a forma como a ocupação do solo se desenvolveu historicamente no Brasil, junto com o excessivo e não planejado fracionamento urbano, acabou desencadeando uma situação caótica em relação à moradia e a ocupação desordenada.

As cidades passaram a ser marcadas pela segregação espacial e pela generalização da existência de periferias urbanas, tornando-se a sociedade

---

<sup>30</sup> MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. v. 16. Fortaleza. *Mercator*, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/RM2017.E16015>. Acesso em: 16 nov. 2022.

<sup>31</sup> ROLEMBERG, Sheila Santos. *A função social da propriedade pública e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

urbana complexa, espacial, ocupacional e socialmente diversificada, heterogênea, segmentada e profundamente desigual<sup>32</sup>.

O processo histórico de crescimento das cidades brasileiras tem levado à configuração de um quadro de extremas desigualdades sociais e concentração de renda, tendo como resultado um cenário urbano de intensa segregação espacial. Esta segregação se traduz em termos físicos pelos fortes contrastes entre o que se pode considerar "cidade formal" - caracterizada por áreas com boa oferta de infraestrutura, reguladas pelo mercado imobiliário e normalmente atendendo a legislação urbanística no que diz respeito as condições da edificação e ao uso do solo - e, por outro lado, pela "cidade informal" - caracterizada pela implantação de loteamentos irregulares e clandestinos, bem como invasões de áreas públicas e privadas ocupada pela população de baixa renda em decorrência da impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário por esta parcela da população e da pouca efetividade das políticas habitacionais de interesse social<sup>33</sup>.

Ao analisar a urbanização brasileira, Milton Santos retrata as cidades, em especial as grandes cidades, como ocupantes de vastas superfícies entremeadas de vazios, cidade espraiadas características de uma urbanização corporativa, nas quais se identifica, ainda, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, em consequência das dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia<sup>34</sup>.

Com efeito, é evidente que cidades brasileiras são completamente divididas e segregadas, com um aumento cada vez maior de aglomerados subnormais (bairros, favelas, loteamentos clandestinos, cortiços), a qual

---

<sup>32</sup> FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Edições CEBRAP, n. 29, 1991. p. 104-105.

<sup>33</sup> ROLEMBERG, 2020.

<sup>34</sup> SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia 1993. p. 95-96.

abriga maior parte da população, em especial a urbana, em um intenso e incessante conflito com a retenção especulativa da propriedade (imóveis vazios, abandonados, lacrados a espera de valorização imobiliária derivada dos investimentos públicos)<sup>35</sup>.

Um retrato disto é o déficit de moradia no Brasil e o grande número de ocupações irregulares nas áreas urbanas (que não estão inseridas na lógica do direito formal de propriedade). Essa lógica é consequência do processo de urbanização adotado pelas cidades brasileiras que privilegiou o escoamento dos excedentes da produção capitalista, ao invés do planejamento na ocupação do solo urbano. Diante dessa sistemática, o cidadão é completamente alijado do processo de formação do espaço e a expansão urbana fica a cargo do mercado imobiliário que absorve uma parcela significativa desses excedentes de capital canalizado para novas construções<sup>36</sup>.

### 1.3.1 Déficit habitacional

De acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP), déficit habitacional é um conceito que tem dado sustentação aos indicadores que buscam estimar a falta (déficit) de habitações e/ou existência de habitações em condições inadequadas como noção mais ampla de necessidades habitacionais. Déficit e inadequação habitacionais podem ser entendidos como a “falta de moradias e/ou a carência de algum tipo de item que a

---

<sup>35</sup> CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acesso em: 09 nov. 22.

<sup>36</sup> MENDONÇA, Rafael da Mota. *Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo unilateral: avanços e retrocessos na história da ocupação do Horto Florestal, na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. 2016. 303 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9429>. Acesso em: 09 nov. 22.

habitação deveria estar minimamente fornecendo" e que, por algum motivo, não fornece<sup>37</sup>.

O atual papel dos indicadores do déficit habitacional e da inadequação domiciliar é dimensionar a quantidade de moradias incapazes de atender o “direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos”<sup>38</sup>.

Segundo a Fundação, o cálculo do déficit habitacional total se dá pela soma de cinco subcomponentes: (i) domicílios rústicos; (ii) domicílios improvisados; (iii) unidades domésticas conviventes deficientes; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano.

Conforme pesquisa realizada, no ano de 2019 o déficit habitacional estimado para o Brasil foi de 5,876 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil, em área rural. Em termos relativos, o número total representa 8,0% do estoque total de domicílios particulares permanentes e improvisados do país<sup>39</sup>.

Pela perspectiva das grandes regiões do Brasil, o Sudeste apresentou os maiores números em termos absolutos e somou um déficit de 2,287 milhões de domicílios. Em seguida, vem a região Nordeste, com 1,778 milhão de unidades. Em terceiro, a região Norte, com um déficit de 719 mil domicílios; a região Sul, com 618 mil. Por último, a região Centro-Oeste, com 472 mil<sup>40</sup>. É importante pontuar que a última pesquisa realizada ainda não previu o período de pandemia, em que houve aumento no número de pessoas despejadas.

---

<sup>37</sup> DÉFICIT Habitacional no Brasil. *Fundação João Pinheiro*. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 15 nov. 22.

<sup>38</sup> DÉFICIT Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil. *Fundação João Pinheiro*, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-no-brasil-principais-resultados-para-o-periodo-de-2016-a-2019/>. Acesso em: 15 nov. 22.

<sup>39</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

<sup>40</sup> *Ibid.*, 2021.

É esse, então, o retrato das cidades brasileiras, marcadas pela intensa segregação socioespacial, tendo em vista que o déficit habitacional atinge em larga escala as famílias de baixa renda, que não tem acesso à moradia por meio do mercado imobiliário formal, restando como alternativa a procura de habitações em aglomerados subnormais.

### **1.3.2 O processo de formação da cidade e a moradia no Rio de Janeiro**

Apenas no século XIX que a cidade do Rio de Janeiro começou a migrar de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, com a implantação de um modelo de produção capitalista. Essa nova dinâmica altera de forma substancial a divisão socioespacial da cidade, formando ambientes segregados ou com clara disputa social pelo espaço, em que a classe trabalhadora dividia o território com a elite econômica<sup>41</sup>.

Ainda no início do século XIX, a elite ocupava o mesmo espaço que o restante da população do Rio de Janeiro. Isto decorreu da preocupação com a defesa e a ausência de transporte coletivo, impossibilitando a mobilidade na área urbana.

Somente com a chegada da família real no Brasil, em 1808, que foi possível observar a presença de uma classe social nunca vista na região, alterando de modo significativo a estrutura social dos moradores da cidade<sup>42</sup>.

Com a melhoria da infraestrutura e a intensificação dos contrastes sociais gerados pelos novos meios de produção, a concentração de residências no mesmo local deixa de existir e a segregação espacial toma conta da formação do espaço carioca.

---

<sup>41</sup> MENDONÇA, Rafael da Mota. Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária. In: PENALVA, A. et al.. *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018a. p. 281-305.

<sup>42</sup> Ibid., p. 281-305.

O elemento determinante para formação dessa divisão foi à introdução do bonde, de burro, e do trem a vapor, a partir de 1870, que foram os dois fatores essenciais para o crescimento físico da cidade<sup>43</sup>.

A mobilidade urbana que faltava à cidade potencializou a separação entre as classes econômicas criando uma nova forma de utilização do espaço urbano. Os bondes foram responsáveis pela expansão da zona sul, enquanto os trens pela expansão dos subúrbios<sup>44</sup>.

Os trens foram fundamentais para a ocupação das áreas suburbanas da cidade, enquanto os bondes, implantados por empresas privadas, orientaram a ocupação da Zona Sul da cidade. Neste período já estava se concretizando a ocupação da Zona Sul pelas classes sociais mais abastadas da época.

Assim, enquanto a elite migrava para a zona sul, o centro da cidade ficava destinado a residência da população mais pobre, que precisava permanecer perto dos centros urbanos ou pelo menos na periferia para vender sua força de trabalho. Nesse período, intensificou-se a formação dos cortiços e outras formas de habitações coletivas.

No final do século XIX ocorreu o esgotamento do sistema escravista, gerando uma crise na produção cafeeira, intensificando a migração do meio rural para o urbano. Esse crescimento populacional agravou de forma substantiva o problema habitacional da cidade, aumentando ainda mais as moradias nos cortiços<sup>45</sup>.

Já no início do século XX, foi realizada a Reforma Passos, uma das maiores intervenções urbanísticas da história, na qual o espaço urbano carioca foi organizado a partir da lógica de expansão da economia brasileira.

---

<sup>43</sup> MENDONÇA, 2018a, p. 281-305.

<sup>44</sup> Ibid., p. 281-305.

<sup>45</sup> Ibid., p. 281-305.

Essa intervenção segregou ainda mais o espaço urbano, retirando os pobres das áreas valorizadas da cidade, obrigando uma migração forçada para os subúrbios, contribuindo para a ocupação desses locais ou intensificando a ocupação dos morros do centro e a formação das favelas.

Porém, fugindo absolutamente dessa dicotomia e do modelo padrão de urbanização exposto, os bairros do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas apresentavam grande contradição, em razão da presença significativa de residências de operários, pessoas de classe econômica inferior. Permitir que os trens invadissem essa região, acabaria com todo o modelo que foi ideológica, política e economicamente pensado<sup>46</sup>.

Ou seja, a ocupação da Lagoa foi diferente dos outros bairros da zona sul carioca, pois era composta pelos operários da antiga indústria têxtil da região ou por pessoas que procuravam uma residência gratuita em terrenos que ainda estavam abandonados. A administração municipal realizou obras de saneamento na área para estimular a ocupação por pessoas de classe econômica mais alta, elitizando cada vez mais o local. A elite que se formou na região foi responsável em realizar a pressão política necessária, através de leis de zoneamento para o deslocamento das indústrias para os subúrbios da cidade. Ocorre que os trabalhadores dessa indústria e suas famílias permaneceram na região, intensificando o conflito social<sup>47</sup>.

Nessa linha, o contexto do Horto Florestal se confunde com a própria urbanização da cidade do Rio de Janeiro, que foi definida a partir de uma estratificação espacial pautada na dicotomia zona sul x subúrbio<sup>48</sup>.

Como será exposto melhor adiante, é na Rua Pacheco Leão, no Jardim Botânico, que atualmente grande parte da comunidade do Horto Florestal está localizada. O fato da comunidade do Horto estar inserida dentro de um bairro de classe média alta, em sua maior parte composto por

---

<sup>46</sup> MENDONÇA, 2018a, p. 281-305.

<sup>47</sup> MENDONÇA, 2016. Acesso em: 11 nov. 22.

<sup>48</sup> Ibid., Acesso em: 11 nov. 22.

residências de pessoas com alto poder aquisitivo acaba gerando uma situação conflituosa no local.



## CAPITULO 2 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

### 2.1 A propriedade: origem e visão clássica

Não há como pensar em moradia sem que nos remeta à ideia de domínio sobre um pedaço de solo, e sua consequente utilização para proteção do indivíduo e de sua família. Nas palavras de Eduardo Agostinho Arruda:

A terra é essencial para a vida, pois é o local onde se fixa o povo e de onde se extraem os meios de subsistência. A casa própria é um dos maiores desejos da atualidade, pois representa conforto, segurança e dignidade<sup>49</sup>.

A concepção de propriedade nasce junto com o indivíduo, quase como algo inato do ser humano. O conceito se desenvolve praticamente em conjunto com a transição da fase do homem selvagem para a do homem sedentário, quando a civilização se afirma sobre determinados espaços físicos, retirando da terra o seu sustento<sup>50</sup>.

Desde muito cedo, já havia a necessidade de “delimitação de uma área”, quando, por exemplo, uma tribo, família ou grupo de pessoas reivindicavam o direito sobre essa área para pescar, caçar ou para colheita, fosse através de guerras entre grupos, por acordos entre si ou pela aplicação de leis criadas pelos mesmos. <sup>51</sup>

Maria Helena Diniz afirma que:

A propriedade foi concebida ao ser humano pela própria natureza para que possa atender às suas necessidades e às de sua família. Por todas essas razões e pelo

---

<sup>49</sup> AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Registro de imóveis: retificação de registro e georreferenciamento, fundamento e prática. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 19.

<sup>50</sup> ASSIS, L. G. B. DE. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 1 jan. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67828/70436>. Acesso em: 03 nov. 22.

<sup>51</sup> CUNHA, Rita Dione Araújo. A Propriedade no Código Civil - uma Visão Histórica e uma Visão Nacional. *UFBA*, Salvador. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39451/1778670/cunha.pdf/d5e3abeb-1f3e-4811-82d8-32322b6aeb47>. Acesso em: 04 nov. 22.

serviço que presta às sociedades civilizadas, justifica-se, plenamente, a existência jurídica da propriedade<sup>52</sup>.

O rápido crescimento populacional e o aumento de disputa pela terra ensejaram uma maior atenção e proteção ao direito de propriedade, tornando-se necessária cada vez mais a delimitação das áreas em razão da construção de novas relações sociais e do desenvolvimento humano.

Para alcançar o conceito e o grau de evolução atual, a propriedade sofreu no curso da sua história, desde os tempos mais remotos, influência de muitos povos. Eis porque a propriedade foi, desde sempre, objeto de um acalorado debate, tanto em sede doutrinária quanto jurisprudencial<sup>53</sup>.

Concebida de forma absoluta, exclusiva e perpétua, o conceito de propriedade desenvolvido no século XVIII relaciona-se ao conjunto de poderes de usar, gozar e dispor reconhecido ao titular de um bem. Com a transformação dos ordenamentos jurídicos no tratamento da noção de propriedade, busca-se a fuga da postura absolutista que caracterizou sua conceituação, fortalecendo-se, assim, o embasamento jurídico-científico para reconhecer ao Estado o poder de delinear os contornos do direito de propriedade sob um aspecto diferenciado<sup>54</sup>.

Foi no mundo greco-romano que surge a concepção clássica do direito de propriedade como um poder absoluto, exclusivo e soberano de um sujeito sobre a coisa. Segundo Fábio Konder Comparato, seria absurdo falar, no direito antigo, de deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade. A propriedade greco-romana fazia parte da esfera mais íntima da família, sob a proteção do Deus doméstico<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Direito das Coisas. 23. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 110.

<sup>53</sup> DEBONI, Giuliano. *Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental*. 2010. Disponível em: <https://revista.domalberto.edu.br/revistadedireitodomalberto/article/view/517/505> Acesso em: 15 nov. 22.

<sup>54</sup> ROLEMBERG, 2020.

<sup>55</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. A questão agrária e a justiça. Juvelino José Strozake (org.). São Paulo: RT, 2000. p. 133.

Nesse sentido, até o século XIX, ainda prevalecia a ideia de uma propriedade estática, absoluta, vista sob a ótica do proprietário. Nessa época, a linha de pensamento era de que a propriedade permitia ao proprietário exercer os poderes dominiais para garantir interesses individuais econômicos, da forma como lhe fosse mais conveniente.

O direito de propriedade tinha como característica a submissão da coisa ao proprietário, possuindo caráter personalista e oponível a todos. Segundo a concepção clássica, poderia o proprietário submeter a coisa à sua vontade: usar, fruir, dispor materialmente, dispor juridicamente, alterar destinação econômica e, até mesmo, destruí-la, bem como reaver a coisa de quem quer que injustamente a detivesse.

O caráter absoluto retratado demonstra a prevalência do direito proprietário em face do direito dos terceiros não proprietários, desconsiderados na análise dessa situação jurídica real. Nesse contexto, a vontade do titular tem grande importância na destinação e forma de utilização da coisa, influenciando diretamente no seu aspecto interno e externo<sup>56</sup>.

Porém, o exagero dessa concepção clássica absolutista do direito de propriedade, bem como o extremado individualismo que imperava no direito até o final do século XIX, foram sendo questionados a partir da constatação de uma realidade social absolutamente diferente da que se poderia almejar: grande miséria operária do início da Revolução Industrial; má distribuição da renda, quando regida unicamente pelas leis de mercado; a grande crise de 1929, que ocasionou a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, Estados Unidos da América<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> MENDONÇA, Rafael da Mota. *A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública*. Controvérsias de Direitos Reais. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018b. [No prelo].

<sup>57</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/33306>, 2011. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf). Acesso em: 12 nov. 22.

Com isso, já no século XX, a propriedade perde essa perspectiva estática e ganha uma forma mais dinâmica. Deixa de ser absoluta e adota um caráter funcional, passando a ser uma situação jurídica complexa, e não mais um direito absoluto do proprietário. O proprietário deve compatibilizar a estrutura interna da propriedade com outros centros de interesse também merecedores de tutela: meio ambiente, cultura, saúde pública e terceiros não proprietários possuidores do bem.

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos fins são definidos externamente, ou, de qualquer modo, em caráter predominantemente negativo, de tal modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade<sup>58</sup>.

Ou seja, com o passar do tempo, percebeu-se a necessidade do distanciamento da ideia de propriedade exclusivamente individual para acrescer a esta o aspecto social e, enfim, solidário, o que ocorreu, principalmente, com a emergência do Princípio da Função Social da Propriedade, que será abordado adiante. Com o advento desse princípio constitucional, parte-se de uma reserva interna da propriedade ao titular da coisa para sua repercussão também vinculada às necessidades coletivas<sup>59</sup>.

Nas palavras de Anderson Schreiber:

A crise de legitimação da propriedade privada e o movimento solidarista evidenciaram a necessidade de tutelar, com o instituto da propriedade, não apenas os interesses individuais e patrimoniais do proprietário, mas também interesses supraindividuais, de caráter extrapatrimonial, como a preservação do meio ambiente sadio e equilibrado, o bem-estar dos trabalhadores. O irresponsável

---

<sup>58</sup> TEPEDINO, Gustavo. *Contornos Constitucionais da Propriedade Privada*. Temas de Direito Civil. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2008. p. 337-338.

<sup>59</sup> ROLEMBERG, 2020, p. 84.

exercício do domínio cede passagem a uma concepção de propriedade guiada pela sua utilidade social<sup>60</sup>.

Dessa forma, a propriedade, a partir da sistemática funcionalista, deixa de ser um direito subjetivo absoluto, destinado apenas à satisfação dos interesses do seu titular, para ser uma situação jurídica funcionalizada a partir de centros de interesses específicos, buscando a satisfação de demandas de toda a coletividade<sup>61</sup>.

## 2.2 A função social da propriedade

Diferentemente da concepção individualista, que privilegiava o interesse do titular da propriedade, a tutela da propriedade, sob a perspectiva social, extrapola os limites do direito individual e passa a tutelar também o interesse social, na medida em que se reconheça que “o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse”<sup>62</sup>.

O idealizador do termo "Função Social da Propriedade", o jurista francês, especialista em direito público, Léon Duguit, foi muito criticado na época por, no início do século XX, difundir tal termo como sendo a antítese do direito subjetivo de propriedade<sup>63</sup>. Contudo, a oposição não foi suficiente para evitar a positivação da função social da propriedade nos ordenamentos jurídicos.

O conceito jurídico de função social deu nova orientação para a compreensão de valores como a liberdade e a propriedade. A liberdade deixa de ser concebida como o direito de fazer tudo aquilo que não traga prejuízo a outrem, dentro disso o direito de não fazer nada, para ser concebida como o dever de desempenhar determinada atividade, de

---

<sup>60</sup> SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>61</sup> MENDONÇA, 2018b.

<sup>62</sup> GOMES, Orlando. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, p. 107.

<sup>63</sup> ROLEMBERG, 2020, p. 84.

desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, intelectual e moral, para com isso cumprir sua função social<sup>64</sup>.

Dessa forma, a concepção de propriedade como direito subjetivo absoluto e intangível foi ultrapassada, sendo substituída pela concepção de propriedade-função, que não tem como objetivo negar a existência da propriedade privada, mas sim focar em sua natureza de direito-função, satisfazendo necessidades tanto as individuais quanto as coletivas.

A propriedade deixa de ser analisada apenas a partir do seu conteúdo estrutural, sendo imprescindível a análise do seu lado funcional, deslocando o foco do proprietário para os terceiros não proprietários, atendendo as exigências de outros centros de interesses, que passam a compor o núcleo do direito de propriedade e também merecedores de tutela jurídica<sup>65</sup>.

A função social da propriedade então transforma o direito de propriedade em dever de agir e não apenas numa obrigação de não fazer. Assim, o proprietário tem o poder e dever de utilizar a sua propriedade, não lhe sendo mais imposto somente o dever de não exercer a propriedade em prejuízo do outro, mas o dever positivo de exercê-la em benefício de outros.

Nesse sentido, a função social serve como espécie de baliza ao direito de propriedade. Estabelece que a propriedade também traz obrigações ao proprietário, transformando estruturalmente o direito de propriedade. Além de poder jurídico, a propriedade traz consigo o dever de exercer este direito de modo a atingir determinadas finalidades.

Na mesma linha, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal asseveram que:

A função social impõe limites negativos e positivos, limitadores e impulsionadores em atenção ao direito de propriedade - não ao interesse externo da administração, da sociedade ou de vizinhos -, haja vista que todas as normas que se identificam com aquele princípio estão no interior do direito subjetivo, modelando e conformando a propriedade, incentivando a sua adequada fruição, de modo a evitar que o exercício do domínio se revele ocioso ou especulativo. A

---

<sup>64</sup> ROLEMBERG, 2020, p. 2020.

<sup>65</sup> MENDONÇA, 2018b.

função social consiste em uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns. Daí a razão de se a propriedade comumente chamada de poder-dever ou direito-função<sup>66</sup>.

Segundo Luiz Edson Fachin, a ideia de interesse social corresponde ao início da distribuição de cargas sociais, ou seja, da previsão de que ao direito subjetivo da apropriação também correspondem deveres. Nessa esteira, passa-se a entender que esse direito subjetivo tem destinatários no conjunto da sociedade, de modo que o direito de propriedade também começa a ser lido como direito à propriedade. Gera, por conseguinte, um duplo estatuto: um de garantia, vinculado aos ditames sociais, e outro, de acesso<sup>67</sup>.

A função social da propriedade não consiste, registre-se, em um conjunto de limitações externas, mas em elemento interno do domínio, que o define e o direciona a um *massimo sociale* (máximo social). A propriedade deixa de ser uma situação de poder para se tornar uma situação jurídica complexa, que conjuga direitos e deveres. A determinação do seu conteúdo passa a depender também de interesses extraproprietários<sup>68</sup>.

Nas palavras de Perlingieri, a função social:

Deve ser entendida não como uma intervenção em ódio à propriedade privada, mas torna-se a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito, um critério de ação para o legislador, e um critério de individualização da normativa a ser aplicada para o intérprete chamado a avaliar as atividades do titular<sup>69</sup>.

A tese que define a propriedade como situação jurídica complexa esclarece que:

A função social não se limita, assim, a um mero conjunto de restrições externas ao domínio, mesmo porque restrições desta natureza sempre existiram. A funcionalização da propriedade é a introdução de um critério de valoração da

---

<sup>66</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 207.

<sup>67</sup> FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 289.

<sup>68</sup> SCHREIBER, 2018.

<sup>69</sup> PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao direito civil constitucional*. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 206.

própria titularidade, que passa a exigir atuações positivas de seu titular, a fim de adequar-se à tarefa que dele se espera na sociedade<sup>70</sup>.

Nessa linha, a Constituição Federal de 1988 consagrou a necessidade de atendimento à função social da propriedade, em seu artigo 5º, inciso XXIII. Ao tratar do direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais fundamentais, menciona, logo em seguida, a função social:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Como garantia constitucional, este dispositivo abarca a todos aqueles que, mesmo não sendo proprietários, sofrem os efeitos da utilização da propriedade quando esta não traz benefícios para a coletividade.

Segundo Adriano Stanley Souza:

A lei não protege aquela propriedade que não exerce a sua função social, ao passo que, para proteger esta mesma função social, a lei confere a mais ampla proteção ao possuidor que se utiliza da coisa de maneira adequada, contribuindo, assim, para a manutenção do bem estar social. Em outras palavras, a função social da propriedade pode se constituir no fundamento jurídico para se perder a propriedade improdutiva. Por outro lado, esse mesmo princípio também pode se constituir no fundamento jurídico para se manter a posse do bem nas mãos daquele que não seja proprietário, se for este quem dá produtividade à coisa<sup>71</sup>.

É importante mencionar que não existe contraposição entre o direito subjetivo de propriedade e a função social, pois ambos se harmonizam. O direito subjetivo, independentemente de qual for, será sempre vinculado ao cumprimento do interesse social, porque a Constituição Federal Brasileira adotou o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica, não podendo mais ser identificado, nos direitos subjetivos, uma visão individualista e patrimonialista, com a exclusão do outro. Os

---

<sup>70</sup> MENDONÇA, 2018b.

<sup>71</sup> SOUZA, A. S. R. (org.). *Estudos Avançados da Posse e dos Direitos Reais*. 1. ed. v. 1. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.



direitos subjetivos não encontram mais na autonomia da vontade o seu exclusivo fundamento<sup>72</sup>.

Em sintonia com a CRFB/88, o § 1º do art. 1.228 do Código Civil dispõe que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.  
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, para o cumprimento de sua função social, a propriedade deverá ser exercida no sentido de se promover a justiça, buscando sempre garantir a dignidade da pessoa humana, contribuindo para amenizar as desigualdades sociais tão marcantes no país.

Ademais, é preciso deixar claro que estão submetidos ao cumprimento da função social da propriedade tanto os bens particulares quanto os bens públicos. A eficácia da função social em relação às propriedades públicas resta patente, pois, por se tratar de norma de direito fundamental inserta no art. 5º da Carta Magna, deve ser aplicada na maior amplitude possível, inclusive quando se tratar de bens públicos<sup>73</sup>.

Independentemente das categorias jurídicas dos bens públicos, o que se deve fitar é o exame de quais são as utilidades empregadas aos imóveis públicos pela sociedade, inclusive àquelas consolidadas à margem da atuação estatal, como o caso do uso de imóveis públicos para fins de moradia por quem não possui outro lugar para morar, haja vista ter a

---

<sup>72</sup> COSTA, Maria Amélia da; DUARTE, Polyana Vidal. A realização da função social da propriedade nas áreas urbanas através da proteção jurídica da posse. *Publica Direito*, 2013. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=37241d744c96e57d>. Acesso em: 06 nov. 22.

<sup>73</sup> FREITAS FILHO e PEREIRA, A eficácia da função social na propriedade pública. Brasília, Universitas JUS, v.27, n.2, p. 43-56, 2016. p. 54-55. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/4309/3268>. Acesso em: 12 nov. 22.

Constituição de 1988 proposto os fundamentos básicos para a criação de uma ampla esfera pública que não seja reduzida à ação estatal<sup>74</sup>..

O princípio da função social da propriedade é norteador quando se trata de propriedade urbana, sendo condição tanto para o exercício da propriedade urbana privada quanto para a pública, haja vista que os bens do Estado devem atender aos objetivos fundamentais da República, o que obriga ao Estado, além dos particulares, à observância do referido princípio constitucional. Neste sentido, propriedade pública tem uma função social, sendo necessária a compatibilização entre interesse público e interesse social para a efetivação da função social da propriedade, haja vista que a propriedade pública é, por definição, voltado ao interesse público e deve intentar se voltar ao interesse. Somente a partir da verificação da conformidade entre esses dois interesses que é que se reconhece a função social da propriedade pública<sup>75</sup>.

Nesse sentido, é importante frisar que a natureza da propriedade pública por si só não garante o cumprimento da função social, já que está vinculada à finalidade da utilização dos imóveis públicos.

A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> ROLEMBERG, 2020.

<sup>75</sup> TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 6, n. 6, jun. 2005. P. 112. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf>. Acesso em: 28 out. 22.

<sup>76</sup> FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, abr. 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34656>. Acesso em: 31 out. 22.

Em verdade, a propriedade pública dissociada de uma função social se apresenta destituída de fundamento constitucional e, conseqüentemente, de legitimidade. A função social da propriedade pública coloca esses bens à serviço dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia, não se tratando de desvio de finalidade a utilização dos bens públicos para privilegiar interesses particulares quando da afetação desses bens aos interesses da coletividade<sup>77</sup>.

Com efeito, a tendência, ao longo do tempo é que a função social esteja cada vez mais presente no ordenamento jurídico. Nas palavras de Caio Mário:

(...) certo é que a propriedade cada vez mais perde o caráter excessivamente individualista que reinava absoluto. Cada vez mais se acentuará a sua função social, marcando a tendência crescente de subordinar o seu uso a parâmetros condizentes com o respeito aos direitos alheios e às limitações em benefício da coletividade<sup>78</sup>.

### **2.3 A posse como forma de cumprimento da função social da propriedade**

A origem da posse é historicamente justificada no poder físico sobre as coisas e na necessidade do homem se apropriar de bens. Diversas teorias procuram a partir de então justificar a necessidade de proteção à posse. Nada obstante, a cultura jurídica da modernidade é profundamente influenciada pelas teorias de Savigny e Ihering<sup>79</sup>.

Em 1803, Friedrich Karl von Savigny, criador da Teoria Subjetiva da Posse, sustentava que, para que se tenha posse, é imperiosa a presença de dois elementos: (a) *corpus*, que se traduz no contato efetivo e o controle material que a pessoa tem sobre a coisa, podendo ela se apoderar, servir e dispor; e o (b) *ánimos domini*, que se caracteriza pela intenção e vontade de ser dono da coisa.

---

<sup>77</sup> ROLEMBERG, 2020.

<sup>78</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

<sup>79</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

Posteriormente, no entanto, a Teoria Objetiva da Posse, criada por Rudolf von Ihering, opôs-se à Teoria Subjetiva de Savigny, já que Ihering acreditava que para que houvesse posse, era necessário (a) *corpus*, que é a relação direta da pessoa com a coisa, ou seja, uma sujeição da coisa à vontade do possuidor e o (b) *affectio tenendi*, que dispensa a intenção de ser proprietário, bastando agir como se proprietário fosse cuidando da coisa como se fosse sua.

Nesse sentido, é possível afirmar que a teoria adotada no Brasil pelo Código Civil de 2002 foi a Teoria Objetiva, de Ihering, já que o art. 1.196 assim dispõe: "considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". Assim, de acordo com o legislador, o possuidor é quem, em seu próprio nome, exterioriza alguma das faculdades da propriedade, seja ele proprietário ou não.

Nas palavras de Fredie Didier Jr.:

A tutela jurídica da posse (enérgica e bastante minuciosa) justifica-se como um mecanismo de tutelar, ainda que mediatamente, o titular do domínio. Protege-se o possuidor, pois ele, porquanto exerça poderes inerentes ao domínio, muito provavelmente é o titular do direito sobre a coisa. Trata-se de lição velha e bem conhecida, que dispensa maiores referências<sup>80</sup>.

Ainda de acordo com Didier, ao tutelar a posse, o legislador busca valorizar, ainda, o sujeito que de fato exerce os poderes inerentes ao domínio, protegendo aquele que explora economicamente a coisa seja trabalhando, seja residindo no bem possuído. Essa é a razão pela qual se criam as figuras especiais de usucapião, constitucionalmente previstas nos arts. 183 e 191 da CF/88, e a aquisição forçada da propriedade em razão da posse-trabalho, prevista no §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil.

---

<sup>80</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/33306>, 2011. Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/3diderjrfuncasocial.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncasocial.pdf). Acesso em: 12 nov. 22.

Com efeito, a consagração da função social da propriedade como princípio constitucional e também como direito fundamental, naturalmente repercute na tutela processual da posse.

Nesse sentido, a posse é o principal instrumento de exercício do direito de propriedade, que deve observar os deveres fundamentais previstos na Constituição. A posse se caracteriza como o instrumento para concretizar do dever constitucional da função social da propriedade. Bem se vê, destarte, que o princípio da função social diz respeito ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade<sup>81</sup>.

A Constituição de 1988 determina a obrigatoriedade do cumprimento da função social de um imóvel e esta função ocorrerá através do exercício das faculdades do domínio realizado, seja pelo proprietário, seja pelo possuidor. Assim, será possível observar-se que a ocorrência de uma posse funcionalizante deverá prevalecer sobre uma propriedade sem função social, haja vista que quem estará cumprindo o mandamento constitucional será o possuidor<sup>82</sup>.

No cumprimento da função social o possuidor deixa de ser um mero sujeito passivo universal em relação ao proprietário e adquire individualidade e busca acesso aos bens que assegurem a si e sua família o mínimo existencial<sup>83</sup>.

Admitir a posse como forma de cumprimento da função social da propriedade é dar o direito ao não-proprietário de, através da terra, obter uma vida digna, assegurando um mínimo existencial. É através da posse que o ser humano promove seus atributos e dá uma destinação social à propriedade.

---

<sup>81</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil. A reconstrução do direito privado. In: COSTA, Judith Martins (org.). São Paulo: RT, 2002. p. 844.

<sup>82</sup> COSTA; DUARTE, 2013. Acesso em: 16 nov. 22.

<sup>83</sup> MENDONÇA, 2016. Acesso em: 09 nov. 22

Nesse sentido, desvalorizar o instituto da posse é acreditar que apenas os proprietários, têm, de fato, direito sobre a terra e, de certa forma, defender as doutrinas tradicionais clássicas que enxergavam a propriedade em seu caráter absoluto, sem levar em conta todos os princípios que regem a função social da propriedade.

É através da posse que o ser humano realiza a apropriação dos bens da vida, permitindo com isso a promoção efetiva dos seus próprios atributos. Assim, é a partir da posse que a propriedade pública cumpre a sua função social. Portanto, negar natureza possessória à relação que o particular tem com o bem público é negar a própria função social da propriedade pública<sup>84</sup>.

Nesse sentido, a função social faz com que o possuidor não proprietário deixe a posição de mero sujeito passivo universal, exigindo a utilização do bem para proteção do mínimo existencial do ser humano<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> MENDONÇA, 2018b.

<sup>85</sup> Ibid., 2018b.

## CAPÍTULO 3 - O CASO DO HORTO FLORESTAL

### 3.1 A Ocupação histórica e as ações de reintegração de posse distribuídas na década de 1980

A comunidade do Horto Florestal possui uma história tão antiga que remonta ao início do processo de colonização do Rio de Janeiro, ainda no século XVI. Segundo o cronista Vivaldo Coaracy, o Engenho D'El Rey foi fundado para o cultivo da cana-de-açúcar, pelo governador Cristóvão de Barros (1571-1575) e depois administrado por Antonio Salema até 1577<sup>86</sup>.

A princípio houve a tentativa de utilizar mão de obra indígena, mas dado o fracasso de tal empreitada, Antônio Salema produziu o genocídio indígena e logo em seguida substituiu a força de trabalho pela africana escravizada, que compuseram a primeira onda populacional<sup>87</sup>.

Em 1596 o Engenho D'El Rey foi vendido ao vereador Diogo Amorim Soares que, em 1609, voltou para Portugal e transferiu a posse do Engenho a Sebastião Fagundes Varela. Já em 1660, Rodrigo de Freitas de Mello e Castro herdou o engenho, tendo o conservado em poder de sua família por 150 anos.

Diogo Amorim transformou o Engenho D'El Rey num grande latifúndio, incorporando as terras vizinhas. Também fez a alteração do nome do local para Engenho Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, uma das maiores propriedades da Freguesia da Gávea.

Com a chegada de Dom João VI e da Família Real, os escravizados começaram a trabalhar não apenas nos engenhos e plantações de café, como também no Real Horto, hoje conhecido como Jardim Botânico.

---

<sup>86</sup> RIO DE JANEIRO – Antigo Horto Florestal. *IPatrimônio*. Disponível em: <https://www.ipatrimonio.org/rio-de-janeiro-antigo-horto-florestal/#!/map=38329&loc=-22.965686999999992,-43.245834999999999,17>. Acesso em: 14 nov. 22.

<sup>87</sup> SANTOS, Carolina Câmara Pires dos et al.. A Comunidade do Horto e a Luta por um Território Ancestral, no Contexto do Racismo Ambiental. *Rio On Watch*, 2021. Disponível em: <https://riononwatch.org.br/?p=57576>. Acesso em: 16 nov. 22.

Em 1808 D. João VI desapropriou o Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, de propriedade de Rodrigo de Freitas, para a construção de uma fábrica de pólvora. Alguns meses depois, fundou o Real Horto (que hoje é o Instituto Jardim Botânico).

Com a instalação da fábrica no local, houve mais um movimento migratório de trabalhadores. Isto porque, em razão da dificuldade de transporte que ainda existia naquela época, constatou-se uma necessidade de permanência de trabalhadores na proximidade da fábrica de pólvora. Por esse motivo, os empregados tanto da fábrica quanto do Real Horto foram convidados a residir nas proximidades do trabalho, sendo, para tal, construídas vilas para a instalação dos trabalhadores no ano de 1811<sup>88</sup>.

Assim, gerações de famílias de funcionários e descendentes de funcionários da antiga fábrica e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque, com autorização (formal e informal) das diversas administrações do Jardim Botânico e do Ministério da Agricultura, a qual o Horto Florestal estava subordinado na época.

Em 1826, D. Pedro I determinou que fosse desativada a fábrica de pólvora da região, já que passou a apresentar grande perigo para os moradores. Posteriormente, em 1831, foi construída nova fábrica, localizada na Serra da Estrela, fazendo com que as residências antes destinadas aos trabalhadores da fábrica passassem para as mãos dos empregados do Real Jardim Botânico.

A partir da década de 1860, se iniciou na região um processo de industrialização, principalmente ligada à produção têxtil. Este fato fez com que a mobilidade urbana ganhasse outra face e, como consequência, o bairro se tornou atrativo às famílias com maior poder aquisitivo, que

---

<sup>88</sup> GOMES, Bianca Ferreira Martins. *A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. 2018. 77 p. Monografia (Graduação em Direito) - Departamento de Direito - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/37691/37691.PDF>. Acesso em: 12 nov. 22.



começaram a estabelecer suas residências no local e pouco a pouco tornaram o bairro aristocrático.

Porém, mesmo com o processo de elitização da região, a instalação das fábricas de tecido na região, impulsionou o desenvolvimento da comunidade, que passou a ser construída por operários das fábricas do entorno. As vilas operárias foram construídas para que seus trabalhadores morassem próximo ao emprego.

No mesmo período, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico (IPJB) cedeu algumas casas para seus funcionários com esse mesmo propósito: proporcionar moradia próxima ao local de atividade laboral. Jardineiros, seguranças, assistentes administrativos, auxiliares de serviços gerais, dentre outros trabalhadores, obtiveram permissão para construir casas e residir no interior do parque e ao longo do Horto, a fim de suprir as necessidades de mão de obra da instituição<sup>89</sup>.

É importante mencionar que mesmo após a sua transferência da indústria para outras localidades do Rio de Janeiro, estas casas cedidas continuaram abrigando as famílias dos ex-operários e funcionários do Jardim Botânico.

Assim, gerações de famílias de funcionários e descendentes de funcionários da antiga fábrica e do Jardim Botânico construíram uma comunidade nos arredores do parque, com autorização (formal e informal) das diversas administrações do Jardim Botânico e/ou do Ministério da Agricultura, instância de poder a que o Horto Florestal estava subordinado na época<sup>90</sup>.

Hoje, vivem na área do Horto cerca de 621 famílias descendentes de antigos e atuais trabalhadores do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico - IPJB e da indústria têxtil, em que diversas casas de antigos operários foram cedidas, já no século XX, a funcionários do Jardim Botânico. Atualmente a

---

<sup>89</sup> SANTOS, 2021. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=57576>. Acesso em: 19 nov. 22.

<sup>90</sup> RIO DE JANEIRO – Antigo Horto Florestal. Acesso em: 18 nov. 22.

área é ocupada em sua maioria por famílias de baixa renda, havendo, dentre elas, um grande número de pessoas idosas.

O local hoje é dividido em alguns grupos: Setor 01 (Dona castorina); Setor 02 (Pacheco Leão I); Setor 03 (Solar da Imperatriz); Setor 04 (Pacheco Leão II, III e IV); Setor 05 (Pacheco Leão V); Setor 06 (Grotão I); Setor 07 (Morro das Margaridas); Setor 08 (Caxinguelê); Setor 09 (Grotão II); Setor 10 (Vila 64); Setor 11 (Vila da Major).

Essa foi uma divisão espacial realizada pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em projeto de regularização fundiária e urbanística para a região – que será visto melhor adiante, para compreender a ocupação territorial da comunidade.

Ocorre que após anos de ocupação histórica da comunidade, a União Federal - que afirma ser a possuidora da área ocupada pela comunidade do Horto - distribuiu 215 (duzentas e quinze) ações de reintegração de posse, durante as décadas de 1980 e 1990, com o objetivo de retirar os moradores do Horto, sob alegação de uso privado do bem público, com fundamento legal no Código Civil de 1916 e no Decreto Lei 9760/4611, que possuíam uma visão patrimonialista do bem público.

Grande parte das ações transitou em julgado no final da década de 1990, tendo sido julgadas procedentes em favor da União. Porém, a maioria das decisões não foi executada, em razão da alteração no contexto jurídico, sobretudo com a promulgação da nova Constituição de 1988, da Lei 10257/2001, do CC/2002, da Lei n. 11481/2007 e da Lei n. 11977/2009.

É importante reforçar que a chegada da Constituição de 1988, representou um marco na história do Brasil, uma vez que se construiu sob o eixo dos princípios dos direitos humanos e a partir dos quais se definem as responsabilidades do Estado. Na nova constituição, houve preocupação com

a diversidade, com a classe trabalhadora, as etnias, as mulheres, as crianças, e a liberdade para todos<sup>91</sup>.

Diante do novo cenário legislativo que se instaurava e com o objetivo de instaurar um processo de diálogo com a comunidade, a União então acabou desistindo de reintegrar a área em que está localizada a comunidade do Horto, e requereu a suspensão das 215 ações de reintegração.

### **3.2 O projeto de regularização fundiária e a intervenção do TCU. As novas ações de reintegração de posse**

Com o objetivo de atender ainda mais os preceitos da nova Constituição, no ano de 2006, a União celebrou convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, através da Secretaria de Patrimônio da União – SPU/RJ, para a elaboração de um projeto para a regularização fundiária e urbanística para o Horto.

A UFRJ então desenvolveu estudos que permitiram elaborar o Plano de Regularização Urbanística, possibilitando a inclusão socioterritorial, com ordenamento espacial, delimitação de território, proteção das áreas necessárias às funções institucionais do IPJB e propostas de normas urbanísticas que permitam preservar o ordenamento adotado pelo Plano e controlar o adensamento do espaço cedido à comunidade.

Segundo Rafael Mendonça, o Projeto de Regularização Fundiária do Horto se inseriu nesse novo contexto institucional e jurídico, sendo imprescindível registrar que outra diretriz estabelecida pelo Ministério das Cidades e observada pelo projeto é garantir que a regularização fundiária

---

<sup>91</sup> CONSTITUIÇÃO de 1988: Principais mudanças. Direitos Brasil. Disponível em: <https://direitosbrasil.com/constituicao-de-1988-mudancas/>. Acesso em: 16 nov. 22.

ocorra de forma articulada com a regularização urbanística e ambiental, o que foi possível com a parceria da UFRJ<sup>92</sup>.

Além dos cadastradores, a presença de técnicos, arquitetos e urbanistas, permitiu que fossem observadas as condições de habitabilidade das moradias, com o objetivo de fornecer salubridade aos domicílios já construídos, instituindo inúmeras melhorias habitacionais<sup>93</sup>.

Todas as etapas previstas no projeto foram concluídas integralmente, permitindo que se desenvolvesse a delimitação física do perímetro necessário da área que deveria ser destinada a consolidação do assentamento das famílias, com previsão de área para reassentamento, infraestrutura (redes de água e esgoto), além da adequação do sistema existente.

O plano elaborado pela UFRJ previu que a posse do local seria concedida por meio da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, incorporando os requisitos da Concessão Especial para Fins de Moradia – CUEM<sup>94</sup>.

Ademais, foi dada a devida importância ao espaço que seria concedido, garantindo a inclusão de cláusulas resolutórias, fazendo com que o uso de sua extensão fosse adequado, visando impedir o adensamento, bem como o uso inadequado do solo.

É evidente que não trata apenas de uma área meramente estatal, mas de grande importância ambiental e cultural. Com isso, a não observância dessas cláusulas por parte dos moradores teria como consequência o cancelamento do título.

Ademais, o projeto respeitou as áreas necessárias para que o IPJB realizasse suas atividades e concluiu pela permanência da comunidade do

---

<sup>92</sup> MENDONÇA, 2018b, p. 281-305.

<sup>93</sup> Ibid., p. 281-305.

<sup>94</sup> GOMES, B.F.M., 2018. Acesso em: 13 nov. 22.

Horto, sendo necessário o reassentamento de apenas pequena parte da mesma (cerca de 10% dos moradores) no próprio bairro.

Porém, em julho de 2011, quando a UFRJ finalmente finalizou o Projeto de Regularização Cadastral, Fundiária e Urbanística para o Horto, foi apresentada uma denúncia por parte da Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico – AMAJB, (associação contrária à permanência dos moradores do Horto no local) ao Tribunal de Contas de União (TCU) que instaurou processo administrativo para análise do projeto. A associação alegou, em síntese, o “mau uso do bem público” e necessária expansão do Jardim Botânico<sup>95</sup>.

O projeto então acabou não sendo implementado por decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que, após a referida denúncia da Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico (AMAJB), anulou a execução do projeto, sob a alegação de que a regularização das famílias na região representaria, de fato, mau uso do bem público.

Em nada surpreende a denúncia ter sido realizada pelos moradores do Jardim Botânico – local em que está situada a comunidade. Afinal, o bairro hoje é composto majoritariamente por indivíduos com alto poder aquisitivo, o que torna evidente o incomodo por parte destes em dividir o território com uma comunidade pobre.

É importante esclarecer que o argumento de mau uso do bem público não prospera, visto que a proposta de regularização realizada pela UFRJ iria adequar as moradias à questão ambiental da região. Inclusive, os moradores são os principais responsáveis pela preservação ambiental, histórica e cultural da região, não havendo que se falar em qualquer prejuízo ao meio ambiente. Ademais, as casas ficam aos arredores do parque e não exatamente encostadas como se faz parecer na denúncia.

É interessante pontuar que ao redor do Parque Jardim Botânico, também estão localizados o Condomínio Canto e Mello (no bairro da

---

<sup>95</sup> GOMES, B.F.M., 2018. Acesso em: 13 nov. 22.

Gávea), a subestação da Light, a ampliação do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) entre outros. Nesse sentido, é nítido que há um flagrante racismo ambiental na atuação do poder público no processo de remoção da comunidade do Horto.

O referido condomínio Canto e Mello foi construído na década de 1980 e tem uma parte dentro do terreno do Jardim Botânico, acima da cota 200 – o que significa que é uma zona de proteção ambiental e de risco, onde não poderia haver construções<sup>96</sup>.

Em razão desta situação, foi proposta uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Estadual e a Prefeitura do Rio, ocasião em que houve apenas a proibição da construção de novas casas.

O laudo técnico atestou que:

Resultou absolutamente comprovado o dano ambiental provocado pelos réus, e acentuado ao longo dos mais de vinte anos de tramitação do feito, por isso que ao tempo da distribuição da ação, em 1991, havia apenas 8 casas edificadas, e em 2003, quando realizada a perícia, malgrado a liminar deferida nos autos, a proibir o prosseguimento e o início de novas construções, outros 17 imóveis foram erguidos, e o vigésimo sexto, ao arripio da referida decisão judicial, já se encontrava em construção<sup>97</sup>.

Nas palavras do presidente da Associação dos Moradores do Horto (AMAHOR), Emerson, concedidas à reportagem da “Pública”, publicada no ano de 2017<sup>98</sup>. “Todos podem ficar, menos a comunidade. Os ricos podem expandir suas casas, menos os pobres. Aqui no Brasil, tem lei pra rico e lei pra pobre”.

Conforme exposto, após a denúncia realizada pela AMAJB e posterior instauração de procedimento no TCU, foi proferida decisão no Relatório no TC 032.772/2010-6 e Acórdão nº 2380/2012 – TCU – Plenário.

---

<sup>96</sup> VIGNA, Anne. Pobre sai, rico fica. *Agência Pública*, 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/03/pobre-sai-rico-fica/>. Acesso em: 15 nov. 22.

<sup>97</sup> Ibid., Acesso em: 15 nov. 22.

<sup>98</sup> Ibid., Acesso em: 15 nov. 22.

A decisão proferida determinou que: (i) a SPU/RJ se abstenha de realizar a titulação a ocupantes de imóveis no Jardim Botânico; (ii) ao JBRJ e ao Iphan, que findem a delimitação da área de interesse às atividades da autarquia; (iii) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ e ao JBRJ para que adotem as medidas cabíveis para a formal transferência ao IPJB, inclusive o Horto, excluídas as áreas cedidas à Light (Decreto 56.911, de 29/09/1965), ao Serpro (Decreto 62.551, de 16/04/1968) e à Embrapa (Decreto 83.259, de 8/03/1979), até que sejam registradas em cartório as delimitações exatas da área abrangida pelo JBRJ; (iv) ao MPOG, à SPU, à SPU/RJ, ao JBRJ e ao Iphan, que findem a delimitação da área essencial às atividades da autarquia; (v) à SPU, à SPU/RJ, à AGU e ao JBRJ, que definidos e regularizados em cartório os limites territoriais do JB, adotem as medidas judiciais e extrajudiciais a fim de deferimento da execução dos mandados de reintegração decorrente de decisão judicial transitada em julgado; (vi) no prazo total de 90 dias, adotem as providências para a obtenção da reintegração de qualquer outra área do JB ocupada indevidamente e não contemplada com correspondente decisão judicial transitada em julgado e vigente<sup>99</sup>.

Em razão da referida decisão - que anulou o procedimento administrativo de regularização realizado - os moradores do Horto, através de sua Associação impetraram no dia 09/11/2012, um Mandado de Segurança no STF, sob o nº 31707, no qual, além de outros pedidos, pretendiam suspender os efeitos da decisão proferida pelo TCU, coibindo qualquer reintegração de posse na área do Horto, até que fosse analisado pelo STF a legalidade da decisão proferida e coibir qualquer tipo de intervenção do TCU na proposta de regularização desenvolvida pelo Executivo<sup>100</sup>;

Porém, foi proferida decisão de mérito denegando a segurança, alegando a ilegitimidade e interesse da associação de moradores impetrante,

---

<sup>99</sup> MENDONÇA, 2018b, p. 281-305.

<sup>100</sup> Ibid., p. 281-305.

em relação à intervenção do TCU no projeto de regularização fundiária e suposta ausência de violação do contraditório e ampla defesa, já que os moradores não têm direito de manifestação em procedimentos administrativos que tramitam na corte de contas.

Nessa linha, conforme já exposto, o acórdão nº 2380/2012 determinou a formação de uma comissão composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, MPOG, IPHAN, SPU, AGU e o próprio IPJB, com o objetivo de apresentar o perímetro em que o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico - IPJB pretendia expandir a área do parque.

As famílias que estivessem dentro dessa área de interesse deveriam ser retiradas. Aquelas que já tinham decisão de reintegração de posse transitada em julgado, a União deveria requerer a sua execução, e as famílias que ainda não haviam sido demandadas, a União deveria propor as novas ações.

No dia 07 de maio de 2013 a comissão indicada pelo TCU apresentou seu parecer aos moradores, determinando a remoção de 520 famílias (80% da comunidade), omitindo-se completamente diante de sua posse histórica, política e das mansões que ocupavam o mesmo território que, teoricamente, deveria ser ambientalmente protegido.

Assim, pretende-se retirar os moradores do local, sob o argumento de que o IPJB deve ampliar suas atividades. A União, que inicialmente desenvolveu uma política de regularização fundiária para a região do Horto, presando pela permanência dos moradores no local e reconhecendo a sua historicidade, mudou de posição após a decisão do TCU e da Comissão Interministerial formada, que apresentou uma extensa área como imprescindível para o IPJB exercer as suas atividades.

A comissão não apresentou justificativa sobre o perímetro nem mesmo a razão de ter desqualificado os termos do projeto elaborado pela SPU/RJ e UFRJ. Ressalta-se que não foi apresentada qualquer alternativa de moradia caso a remoção realmente viesse a ocorrer.



Nas palavras de Rafael Mendonça:

Diante de tais fatos, a intervenção da corte de contas na política pública de regularização fundiária que estava sendo desenvolvida impediu a implementação dos termos da legislação contemporânea sobre o tema, privilegiando práticas ultrapassadas de remoção de comunidades históricas, ao invés de garantir a sua permanência na área ocupada, nos termos do contexto legislativo atual<sup>101</sup>.

Em 2018, a Advocacia Geral da União (AGU) iniciou 17 novos processos coletivos de reintegração de posse que recaem sobre, aproximadamente, 250 casas, ainda com o argumento do uso indevido de terra pública, somado à incompatibilidade da moradia com as finalidades institucionais de conservação da natureza do IPJB<sup>102</sup>.

Entretanto, recentemente, em função da pandemia de Covid-19, o ministro Luís Roberto Barroso, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, suspendeu, em junho de 2021, inicialmente por seis meses, ordens de remoção e despejos de áreas coletivas habitadas antes da pandemia<sup>103</sup>.

O ministro considerou que despejos em meio à crise da Covid-19 poderiam prejudicar famílias vulneráveis. No fim de 2021, o ministro prorrogou a proibição de despejos até 31 de março de 2022. Depois, em uma terceira decisão, deu prazo até 31 de junho e, por fim, estendeu a proibição até 31 de outubro de 2022.

Recentemente, ao analisar um novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos e movimentos sociais, o ministro decidiu atender em parte. Barroso não prorrogou novamente a proibição de despejos, mas

---

<sup>101</sup> MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. In: ZANGEROLAME, Flavia; CASARA, Rubens (org.). *Pelos caminhos da justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez*. Florianópolis: Ed. EMais, 2018c.

<sup>102</sup> BARROS PINTO, Paula Máximo de. Os direitos socioambientais dos moradores da comunidade do horto florestal. *PUC-Rio*, 2018. Disponível em: [https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2018/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIR-Paula-Maximo.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2018/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Paula-Maximo.pdf). Acesso em: 12 nov. 22.

<sup>103</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. *Portal STF*, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1>. Acesso em: 17 nov. 22.

determinou um regime de transição a ser adotado após quase um ano e meio de proibição das desocupações.

### **3.3 A permanência da comunidade do Horto como uma forma de cumprimento da função social da propriedade pública e concretização do direito fundamental à moradia**

É inegável a importância histórica da Comunidade do Horto Florestal e de seu território tradicionalmente ocupado. Juridicamente, a permanência dos moradores no local justifica-se, principalmente, em razão do direito à moradia, previsto na CRFB/88, e, também, como forma de dar um efetivo cumprimento à função social da propriedade.

Deve-se ter em mente que o Horto Florestal tem um grande papel na preservação do meio ambiente, da cultura local e dos modos de vida de seus moradores, sendo símbolo de um patrimônio imaterial excepcional e singular<sup>104</sup>.

A história da Comunidade demonstra a luta e da resistência centenária dos moradores do Horto. Uma resistência de caráter cultural, materializada na preservação da memória das rodas de samba, da capoeira e dos antigos blocos de carnaval. Uma resistência de caráter político, na afirmação de uma memória dos trabalhadores, cujas origens remontam à Fábrica de Pólvora, mas também às Fabricas têxteis <sup>105</sup>.

Além da preservação das relações sociais e dos bens culturais como patrimônio imaterial, a localidade também é rica em monumentos de épocas passadas. Os moradores mais velhos guardam relíquias de vários momentos da história do país, algumas delas são tão antigas que pertencem aos tempos da primeira ocupação oficial do local, em 1808.

Há, ainda, vestígios de que a região do Horto pode ter sido ocupada ainda mais remotamente, podendo ter abrigado Quilombos em suas densas

---

<sup>104</sup> RIO DE JANEIRO – Antigo Horto Florestal. Acesso em: 16 nov. 22.

<sup>105</sup> Ibid., Acesso em: 16 nov. 22.

matas oitocentistas. Uma resistência histórica, portanto, em cujos rastros se inserem lugares de memória<sup>106</sup>.

Os moradores do Horto há muitos anos são desrespeitados e ameaçados, principalmente nas últimas gestões do Instituto Jardim Botânico e da AMAJB. Chamados injustamente de invasores, os moradores possuem uma ligação singular com o território que ocupam, cuja família contribuiu com a construção do bairro e do Parque Jardim Botânico.

A remoção desses moradores de um território tradicionalmente ocupado, arrancados de forma agressiva e descabida de suas habitações, é uma flagrante violência ao direito à moradia, e, acima de tudo, à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, os moradores da comunidade do Horto sofrem diariamente com o medo de serem retirados à força e a qualquer momento de suas casas, local onde já se criaram profundas raízes.

Nas palavras de Lilian Miranda Abraão, moradora do Horto, durante uma audiência pública realizada no ano de 2021:

A pior coisa é viver na incerteza. Nós sentimos na pele a dor da incerteza, acordamos todos os dias por mais de 35 anos com o fantasma da reintegração e o medo vai se tornando cada vez maior e a incerteza caminhando conosco lado a lado. Respeitem a nossa história, nos deixem viver a certeza do amanhã que é dignidade e paz. Não vamos desistir, lutaremos até o fim para que nosso direito de viver nessa Terra e no lugar onde todos nós nascemos e construímos. Que seja regularizado para que possamos viver em paz em nossas casas, com nossas famílias para sempre. Resistência, o Horto Fica!<sup>107</sup>.

É importante ressaltar que conforme exposto anteriormente, o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU apresenta a segurança jurídica da posse como o critério para a efetividade do direito à moradia adequada.

---

<sup>106</sup> RIO DE JANEIRO – Antigo Horto Florestal. Acesso em: 18 nov. 22.

<sup>107</sup> PEREIRA, Cláudia. Em audiência pública, Comunidade do Horto Florestal, no Rio de Janeiro, reivindica paralisação dos processos de remoções. *Rede Jubileu Sul*, 2021. Disponível em: <https://jubileusul.org.br/noticias/em-audiencia-publica-comunidade-do-horto-florestal-no-rio-de-janeiro-reivindica-paralisacao-dos-processos-de-remocoes/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

Nesse sentido, a moradia não é considerada adequada se os seus moradores não têm um grau mínimo de segurança de posse que garanta a proteção contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

A não efetivação do direito à moradia acarreta a violação a inúmeros outros direitos visam assegurar a dignidade do ser humano, como por exemplo: o direito à identidade, à qualidade de vida, à segurança, à saúde, às oportunidades de trabalho, à inclusão social.

Além disso, a ocupação dos moradores na área do Horto é responsável por prover a função social que faltava ao bem público. Através da consolidação do direito à moradia no imóvel, um bem público passa a gozar destas características, se transformando em comunidade viva e dinâmica, enriquecida pela troca social e efetivação de direitos sociais.

Esclareça-se que os territórios desocupados que historicamente estavam no entorno do IPJB eram marcados pelo abandono, e a formação da comunidade do Horto garantiu destinação social ao bem.

A posse funcionalizada, como no caso do Horto Florestal, é o instrumento que preenche as lacunas criadas pelo processo histórico de construção de desigualdades, tendo como resultado a garantia de efetividade dos diversos princípios estruturantes da CRFB/88. Assim, não restam dúvidas de que a posse dos moradores no bem imóvel concede uma legítima destinação ao patrimônio público.

Nessa linha, Gustavo Tepedino ensina: “um estatuto proprietário somente será merecedor de tutela se atender a função social preestabelecida na constituição, sistematicamente interpretada”.<sup>108</sup>

Ainda que exista, neste caso, um conflito entre um direito fundamental de primeira geração (direito à propriedade) e um direito fundamental de segunda geração (direito à moradia), o direito à moradia tem eficácia normativa imediata e deve prevalecer.

---

<sup>108</sup> *TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. in Temas de Direito Civil. 3ª ed. org. por Gustavo Tepedino. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 303-329, p. 310.*

Com efeito, o exercício do direito de propriedade deve ser compatibilizado com outros direitos fundamentais, neste caso, a moradia histórica dos moradores do Horto.

Desta forma, considerando o instituto da função social da propriedade, é evidente que a posse dos moradores do Horto Florestal faz com que a propriedade pública esteja, por si só, cumprindo com sua função social.

Diante dos princípios constitucionais expostos, não restam dúvidas de que a propriedade, seja ela pública ou privada, cumpre sua função social através da posse, que pode ou não ser exercida pelo próprio proprietário.

Segundo Rafael Mendonça, a propriedade, no caso a urbana, não pode ser admitida apenas como fonte estática de acúmulo de capital, mas sim, consagrar sua essência dinâmica. Com isso, é através do uso da coisa que a sua função social é consagrada. É o trabalho ou a moradia do homem sobre a terra que legitimam a posse ou propriedade. Assim, para consagrar esse entendimento é necessária uma releitura do instituto da posse, a partir de sua autonomia e prevalência em relação à propriedade, quando no cumprimento da função social<sup>109</sup>.

Nestes termos, é possível afirmar que a posse histórica dos moradores da comunidade do Horto Florestal, exclusivamente destinada à moradia estão de pleno acordo com os fundamentos Constitucionais, dando cumprimento à função social da propriedade e concretizando o direito fundamental à moradia<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> MENDONÇA, 2016. Acesso em: 16 nov. 22

<sup>110</sup> MENDONÇA, Rafael da Mota. Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária. In: PENALVA, A. et al.. *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018a. p. 281-305.

## CONCLUSÃO

O processo de urbanização das cidades brasileiras teve como consequência evidente a produção desigual do espaço e segregação socioespacial. O caso do Horto Florestal, uma ocupação irregular em bem público, localizada em área nobre do RJ, é uma consequência dessa dinâmica de urbanização.

Hoje, lamentavelmente, a situação da moradia no país traduz um déficit habitacional de 5,8 milhões de habitações. Diante deste quadro, além de todas as previsões legais, mostra-se extremamente contraditória e no mínimo irresponsável por parte do poder público a reintegração de posse da área do Horto Florestal, impactando diretamente na vida de 621 famílias.

Com efeito, a posse dos moradores do Horto deve ser encarada e compreendida como um fato social e histórico, convalidada pelo tempo e enraizada no local. É a posse no cumprimento de sua função social que estabelece uma funcionalidade ao direito de propriedade, consagrando assim o direito à moradia.

A função social, conforme exposto, desencadeou uma mudança de paradigma, criando um novo olhar sob o direito de propriedade, que hoje depende do atendimento da função social como elemento fundamental para a sua efetivação.

Porém, infelizmente o Poder Judiciário segue ainda com um entendimento engessado, não vislumbrando nada além dos interesses individuais dos proprietários, sendo, desta forma, completamente insensível à problemática da habitação como questão social.

No caso do Horto Florestal, o Judiciário e o TCU criaram obstáculos a implementação do projeto de regularização fundiária e urbanística no Horto. Assim, o próprio Estado acaba sendo, muitas vezes, o agente garantidor da formação de uma cidade segregada.

Nesse sentido, não há dúvidas de que é preciso um comprometimento maior com o princípio da função social da propriedade conciliando com o direito à moradia de forma a se romper com a ideia clássica e absolutista e ultrapassada da propriedade.

Conclui-se então, que a remoção dos moradores do Horto de territórios tradicionalmente ocupados é uma grave violência ao direito à moradia e total desconsideração do princípio da função social da propriedade. Criaram-se raízes impossíveis de serem arrancadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Elizabete Soares de. Direitos e garantias fundamentais: contexto histórico e gerações. *Jus.com*, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69545/direitos-e-garantias-fundamentais-contexto-historico-e-geracoes>. Acesso em: 03 nov. 22.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ASSIS, L. G. B. DE. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 781-791, 1 jan. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67828/70436>. Acesso em: 12 nov. 22

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. Registro de imóveis: retificação de registro e georreferenciamento, fundamento e prática. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROS PINTO, Paula Máximo de. Os direitos socioambientais dos moradores da comunidade do horto florestal. *PUC-Rio*, 2018. Disponível em: [https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2018/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIR-Paula-Maximo.pdf](https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2018/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Paula-Maximo.pdf). Acesso em: 13 nov. 22.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. *Por uma cultura de direitos humanos*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 76 p. 2013l

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. *Portal STF*, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1>. Acesso em: 11 nov. 22.

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: Conteúdo Jurídico das Expressões*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.



CARDOSO, Patrícia de Menezes. *Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária*. São Paulo. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acesso em: 12 nov. 22.

CAVALCANTI, Amanda Negreiro. *As Gerações de Direito Fundamentais e as suas tendências*. 2015. Disponível em: <https://arquivos.integrawebsites.com.br/54168/e528469c2b5fa2277544cb0754bbe778.pdf>. Acesso em: 10 nov. 22.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. A questão agrária e a justiça*. Juvelino José Strozake (org.). São Paulo: RT, 2000.

CONSTITUIÇÃO de 1988: Principais mudanças. *Direitos Brasil*. Disponível em: <https://direitosbrasil.com/constituicao-de-1988-mudancas/>. Acesso em: 14 nov. 22.

COSTA, Maria Amélia da; DUARTE, Polyana Vidal. *A realização da função social da propriedade nas áreas urbanas através da proteção jurídica da posse*. *Publica Direito*, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=37241d744c96e57d>. Acesso em: 06 nov. 22.

CUNHA, Rita Dione Araújo. *A Propriedade no Código Civil - uma Visão Histórica e uma Visão Nacional*. UFBA, Salvador. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39451/1778670/cunha.pdf/d5e3abeb-1f3e-4811-82d8-32322b6aeb47>. Acesso em: 11 nov. 22.

DEBONI, Giuliano. *Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental*. 2010. Disponível em: <https://revista.domalberto.edu.br/revistadedireitodomalberto/article/view/517/505> Acesso em: 12 nov. 22.

DÉFICIT Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil. *Fundação João Pinheiro*, 2021. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-no-brasil-principais-resultados-para-o-periodo-de-2016-a-2019/>. Acesso em: 10 nov. 22.

DÉFICIT Habitacional no Brasil. *Fundação João Pinheiro*. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 10 nov. 22.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/33306>, 2011, Disponível em: [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/3diderjrfuncasocial.pdf](https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncasocial.pdf). Acesso em: 10 nov. 22.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. Direito das Coisas. 23. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FACHIN, Melina Girardi. *Direitos humanos e fundamentais: do discurso à prática efetiva: um olhar por meio da literatura*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Edições CEBRAP, n. 29, 1991.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: Direitos Reais*. 8. ed. v. 5. Bahia: Editora JusPODIVM, 2012.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

FERRARESI, Camilo Stangherlim. Direitos fundamentais e suas gerações. Reflexões sobre o Direito. *Revista JurisFIB*, a. 2, n. 3, v. 3, dez., 2012. Disponível em: <https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/155/140>. Acesso em: 18 nov. 22.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, abr. 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34656>. Acesso em: 12 nov. 22.

FREITAS FILHO e PEREIRA, A eficácia da função social na propriedade pública. *Brasília, Universitas JUS*, v.27, n.2, p. 43-56, 2016. 2016. p. 54-55. Disponível em:

<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/4309/3268>. Acesso em: 12 nov. 22.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOMES, Bianca Ferreira Martins. *A Regularização Fundiária do Horto Florestal no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. 2018. 77 p. Monografia (Graduação em Direito) - Departamento de Direito - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/37691/37691.PDF>. Acesso em: 03 nov. 22.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 20 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p105.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p105.pdf). Acesso em: 14 nov. 22.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do Direito Privado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1998.

MENDONÇA, Rafael da Mota. *A posse dos bens públicos e a função social da propriedade pública*. Controvérsias de Direitos Reais. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2018b. [No prelo].

MENDONÇA, Rafael da Mota. Horto florestal do Rio de Janeiro: uma crônica de avanços e retrocessos em um processo de regularização fundiária. In: PENALVA, A. et al.. *Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018a.

MENDONÇA, Rafael da Mota. *Segurança da posse, consenso democrático e Controle externo unilateral: avanços e retrocessos na história da ocupação do Horto Florestal, na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. 2016. 303 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9429>. Acesso em: 13 nov. 22.

MENDONÇA, Rafael da Mota. Urbanização Democrática - O Direito à Cidade e a comunidade do Horto Florestal do Rio de Janeiro. In: ZANGEROLAME, Flavia; CASARA, Rubens (org.). *Pelos caminhos da*

*justiça e solidariedade: Homenagem a Miguel Lanzellotti Baldez.* Florianópolis: Ed. EMais, 2018c.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. A questão habitacional no Brasil. v. 16. Fortaleza. *Mercator*, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/RM2017.E16015>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

O QUE é direito à moradia? USP. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=46&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=46&lang=pt). Acesso em: 31 out. 22.

ONU. ONU-HABITAT, 2007 UN-HABITAT. *Global Report on Human Settlements 2007: enhancing urban safety and security*. Nairobi, 2007.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PEREIRA, Cláudia. Em audiência pública, Comunidade do Horto Florestal, no Rio de Janeiro, reivindica paralisação dos processos de remoções. *Rede Jubileu Sul*, 2021. Disponível em: <https://jubileusul.org.br/noticias/em-audiencia-publica-comunidade-do-horto-florestal-no-rio-de-janeiro-reivindica-paralisacao-dos-processos-de-remocoes/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfil do Direito Civil: introdução ao direito civil constitucional*. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RIO DE JANEIRO – Antigo Horto Florestal. *IPatrimônio*. Disponível em: <https://www.ipatrimonio.org/rio-de-janeiro-antigo-horto-florestal/#!/map=38329&loc=-22.965686999999992,-43.24583499999999,17>. Acesso em: 13 nov. 22.

ROLEMBERG, Sheila Santos. *A função social da propriedade pública e o direito à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Carolina Câmara Pires dos et al.. A Comunidade do Horto e a Luta por um Território Ancestral, no Contexto do Racismo Ambiental. *Rio On Watch*, 2021. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=57576>. Acesso em: 12 nov. 22.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Tecnologia 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de direito e democracia*, Canoas, v. 4, n. 2, p. 327-383, 2003.

SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Jose Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, A. S. R. (org.). *Estudos Avançados da Posse e dos Direitos Reais*. 1. ed. v. 1. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. A garantia da propriedade no direito brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 6, n. 6, jun. 2005. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30793-33014-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 out. 22.

TEPEDINO, Gustavo. *Contornos Constitucionais da Propriedade Privada*. Temas de Direito Civil. 4. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

TOLEDO, Cláudia Mansani Queda de; MOKARZEL, Carolina Baracat. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na constituição federal de 1988. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 105-127, jul./dez., 2015.

UNITED NATIONS. Committe on Economical, Social and Cultural Rights. *General Comment N° 04: The Right To Adequate Housing* (Art. 11, Para. 1). Geneva, 1991.

VIGNA, Anne. Pobre sai, rico fica. *Agência Pública*, 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/03/pobre-sai-rico-fica/>. Acesso em: 16 nov. 22.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no projeto do Novo Código Civil. A reconstrução do direito privado. In: COSTA, Judith Martins (org.). São Paulo: RT, 2002.