

# DIREITO À MORADIA E SEU ADEQUADO FINANCIAMENTO PÚBLICO

## THE RIGHT TO HOUSING AND ITS ADEQUATE PUBLIC FUNDING



Submissão: 22/04/2026

Revisão: 22/04/2026

### José Maurício Conti

Livre-docente em Direito Financeiro e Doutor e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito e em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração, ambas da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Financeiro na FDUSP. Juiz aposentado do Poder Judiciário do Estado de São Paulo. Consultor em Direito Financeiro.

### Leandro Maciel do Nascimento

Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), Doutor e Pós-doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre e Doutorando em Filosofia, especialista em Direito Constitucional e graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, ex-Procurador da Fazenda Nacional, ex-Procurador Federal e ex-Assessor Jurídico (concursado) do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Ex-professor de Direito na UFPI.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Acesso à moradia: um direito fundamental prestacional, que tem custos relevantes e demanda financiamento adequado; 3 Direito fundamental à moradia: significado e características; 4 Breve histórico das políticas nacionais de moradia; 5 Programa Minha Casa Minha Vida: características e financiamento; 6 Conclusão; Referências.

**Resumo:** O trabalho aborda o acesso à moradia com base em sua perspectiva jurídica, seu caráter interdisciplinar e na necessidade de sustentabilidade do financiamento das políticas estatais que buscam a concretização desse direito fundamental. Adota-se como premissa teórica a constatação de que, em um Estado Democrático e Social de Direito, o pleno desenvolvimento humano transcende a condição individual (segundo a qual bons resultados seriam consequência apenas de esforços pessoais) e demanda diagnósticos e ações coletivas. Na primeira parte, a moradia é caracterizada como uma demanda prestacional complexa, que tem custos relevantes e exige adequado financiamento público. Na segunda, apresentam-se o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da fundamentalidade (formal e material) do direito à moradia. Na terceira, são indicados os principais marcos normativos das políticas nacionais de moradia no período republicano. Por fim, expõe-se o desenho do maior programa brasileiro de habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida, com a indicação das normas legais que o regem, objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento. Em conclusão, diante do compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e democrática e em erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir desigualdades, o acesso à moradia não pode ser negligenciado pelos governos e deve ser objeto de políticas públicas que considerem sua interdisciplinaridade, que assegurem o adequado financiamento e que sejam objeto de constantes avaliações de resultados (CRFB/88, art. 37, § 16) e, em sendo o caso, redesenhos de objetivos e de processos.

**Abstract:** The article addresses access to housing from its legal perspective, its interdisciplinary nature, and the need for sustainability in the financing of state policies that seek to realize this fundamental right. The theoretical premise adopted is the observation that, in a Social and Democratic State governed by the rule of law, full human

development transcends the individual condition (according to which good results would only be consequences of personal efforts) and demands collective diagnoses and actions. In the first part, housing is characterized as a complex social right, which has significant costs and requires adequate public funding. The second part presents the meaning, characteristics, and scope of the mandatory rights that stem from the fundamental nature (formal and material) of the right to housing. The third part indicates the main normative frameworks of national housing policies in the republican period. Finally, the design of the largest Brazilian housing program, the Minha Casa Minha Vida Program, is presented, indicating the legal norms that govern it, its objectives, target audience, requirements, and sources of funding. In conclusion, given the constitutional commitment to building a free, just, and democratic society and to eradicating poverty and marginalization, as well as reducing inequalities, access to housing cannot be neglected by governments and must be the subject of public policies that consider its interdisciplinarity, ensure adequate funding, and are subject to constant evaluations of results (Brazilian Federal Constitution of 1988, art. 37, § 16) and, if necessary, redesigns of objectives and processes.

**Palavras-chave:** direitos fundamentais; direito à moradia; políticas públicas; financiamento adequado.

**Keywords:** fundamental rights; right to housing; public policies; adequate financing.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o acesso à moradia com base em sua perspectiva jurídica, seu caráter interdisciplinar e na necessidade de sustentabilidade do financiamento das políticas estatais que buscam a concretização desse direito fundamental.

Adota-se como premissa teórica a constatação de que, em um Estado Democrático e Social de Direito, o pleno desenvolvimento humano transcende a condição individual (segundo a qual bons resultados seriam consequências apenas de esforços pessoais) e demanda diagnósticos e ações coletivas. Principalmente, intervenções governamentais por meio de políticas públicas, com vistas ao afastamento de obstáculos à melhor (e mais equilibrada) distribuição dos benefícios da vida em sociedade entre todos os seus membros. Nesse sentido, o desenvolvimento “requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.<sup>1</sup> Para isso, parte-se da constatação de que há uma necessária e “acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual”<sup>2</sup>

Com efeito, políticas públicas que visam assegurar o direito à moradia têm esta natureza e este objetivo: afastar a insegurança habitacional (sem prejuízo das inseguranças sanitárias, educacionais e alimentares, entre outras) como um relevante fator prejudicial ou mesmo impeditivo do pleno desenvolvimento da dignidade humana.

No caso brasileiro, o tema torna-se ainda mais relevante em virtude dos indicadores de desigualdade de renda e patrimônio,<sup>3</sup> resultante da concentração de propriedade (imobiliária, principalmente) e de renda, com destaque para as receitas oriundas da exploração de capital – como aluguéis, dividendos e investimentos financeiros em geral.<sup>4</sup> Nesse sentido, reduzir o passivo habitacional brasileiro, principalmente diante dos efeitos do avanço do processo de urbanização, tornou-se uma demanda

1 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16-17.

2 *Ibidem*, p. 10.

3 SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda dentre os ricos no Brasil 1926-2013. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

4 MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023. p. 106.

pública a ser administrada pelo poder público, a qual vem sendo gerida, com avanços e retrocessos, ao longo dos séculos XX e XXI. Nesse período, a evolução da legislação brasileira indica que o tema é objeto de constante preocupação das autoridades públicas brasileiras durante todo esse período.

Dito isso, o artigo traz uma abordagem jurídica do tema a partir de quatro perspectivas e, para tanto, divide-se em quatro partes. Na primeira, a moradia é caracterizada como uma demanda prestacional complexa, que tem custos relevantes e exige adequado financiamento público. Na segunda parte, o objetivo é apresentar o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da fundamentalidade (formal e material) do direito à moradia. Na terceira, são indicados os principais marcos normativos das políticas públicas nacionais de moradia, desde os programas financiados a partir de recursos de carteiras de previdência e assistência de categorias profissionais, no começo do século XX, até os programas mais recentes, com recursos do sistema financeiro nacional e dos orçamentos públicos. Por fim, expõe-se o desenho do maior programa de habitação em execução no Brasil, tanto em valores monetários quanto em alcance territorial e em quantidade de beneficiários: o Programa Minha Casa Minha Vida, com a indicação das normas legais que o regem, seus objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento.

## 2 ACESSO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL PRESTACIONAL, QUE TEM CUSTOS RELEVANTES E DEMANDA FINANCIAMENTO ADEQUADO

A partir da vigência da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, a moradia foi incluída expressamente no art. 6º da Constituição da República (CRFB/1988). Não obstante a inovação legislativa, a habitação já estava no rol de direitos humanos, em declarações, convenções e tratados internacionais, especialmente os que tratam de direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>5</sup> Além disso, as preocupações com o acesso à habitação já tinham previsão em outros dispositivos do texto constitucional, entre os quais:

1. a previsão, como direito dos trabalhadores, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, do recebimento de salário com um valor mínimo nacional, “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (CRFB/1988, art. 7º, IV);
2. a previsão de competência da União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive *habitação*, saneamento básico e transportes urbanos” (CRFB/1988, art. 22, XX);
3. a previsão de “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” para a promoção de “programas de construção de *moradias* e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (CRFB/88, art. 23, IX); e
4. a previsão de regras mais flexíveis para a regularização da posse e para a aquisição da propriedade de pequenos imóveis (“até duzentos e cinquenta metros quadrados”), quando destinados à moradia de seus ocupantes, por meio de usucapião especial (“desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”), tanto em áreas urbanas (CRFB/1988, art. 183) quanto em

5 “Se partirmos do critério do reconhecimento expresso pela ordem jurídica positiva de um direito fundamental à moradia, deixando, portanto, de lado manifestações no plano da legislação infraconstitucional e até mesmo outros direitos fundamentais conexos, especialmente a função social da propriedade, verifica-se ter sido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), onde, pela primeira vez – na esfera internacional – os assim denominados direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais o direito à moradia, foram objeto de previsão expressa na condição de direitos humanos e fundamentais.” Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 687.

zonas rurais, no caso de imóvel com área “não superior a cinquenta hectares”, desde que tornado produtivo “por seu trabalho ou de sua família, tendo nela[e] sua *moradia*” (CRFB/1988, art. 191);

5) a previsão de que a “política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente”, entre outras diretrizes, “a *habitação* para o trabalhador rural” (CRFB/1988, art. 187, VIII);

Desse modo, “o direito à moradia é reconhecido como um direito fundamental e universal”<sup>6</sup> e isso traz consequências jurídicas, como a superação de questionamentos quanto à sua fundamentalidade,<sup>7</sup> que havia antes da Emenda Constitucional n. 26/2000. Isso porque sua positivação “imprime uma especial significação, além de colocar novas dimensões e perspectivas no que diz respeito a sua eficácia e efetividade”<sup>8</sup>.

Muito embora políticas de desenvolvimento do setor de moradia, com fundamento na legislação infraconstitucional, sejam planejadas, executadas diretamente ou fomentadas pelos governos brasileiros desde pelo menos o início do século XX,<sup>9</sup> não há dúvida de que a inclusão expressa no art. 6º do texto constitucional incrementou o aspecto simbólico e reforçou expectativas dos potenciais beneficiários do direito à moradia.

No entanto, a constitucionalização trouxe questionamentos, como: 1. O que significa elevar um bem jurídico à categoria de direito fundamental social? 2. Quais direitos subjetivos passam a existir quando o poder constituinte decide tratar um bem da vida como direito fundamental? 3. Será que todo brasileiro pode exigir do poder público (inclusive pela via judicial) uma casa própria? 4. Quais obrigações passam a existir aos destinatários desse direito? 5. Os governos (federal, estadual e/ou municipal) têm o dever de construir (ou adquirir) habitações e disponibilizar aos interessados? 6. Ou o dever estatal consiste em diagnosticar necessidades, elaborar e executar políticas para a efetivação, na maior medida possível, do acesso à moradia? 7. Como contornar os limites econômicos e garantir recursos financeiros para a efetivação de tais políticas? Apenas com recursos dos orçamentos públicos ou mediante contrapartida dos interessados?

Os direitos fundamentais sociais em geral e o direito à moradia em particular possuem natureza prestacional. Muito embora todas as modalidades de direitos demandem a atuação estatal e recursos financeiros para sua concretização,<sup>10</sup> os tipicamente prestacionais são os que exigem a atuação positiva do poder público em todas as etapas de sua caracterização e efetivação. Nesse sentido, “o âmbito

6 CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 68.

7 “Diante do reconhecimento do direito à moradia enquanto direito fundamental, seja em sua vertente individual, seja em sua vertente social, pode-se afirmar que o Estado Brasileiro, através dos seus três poderes constituídos, tem a obrigação de realizar, plenamente, o direito à moradia no Brasil, criando condições adequadas para que cada cidadão tenha uma moradia adequada para viver.” Cf. ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 23.

8 Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 692.

9 COSTA, Laryssa Kruger da; PACHECO, Tainá Souza. Política de habitação social no Brasil: trajetória de acesso e perspectivas futuras. In: SALTO, Felipe; VILAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução**: o Brasil nos anos 20. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 335-358.

10 “Se os direitos fossem meras imunidades à intromissão do poder público, a maior virtude do governo (pelo menos no que diz respeito ao exercício dos direitos) seria a paralisia ou a debilidade. Um Estado débil, no entanto, é incapaz de proteger liberdades pessoais, mesmo aquelas que parecem completamente ‘negativas’, como o direito de não ser torturado por policiais e carcereiros. O Estado incapaz de organizar visitas de inspeção a prisões públicas por parte de médicos pagos com o dinheiro do contribuinte e dispostos a apresentar provas críveis como testemunhas numa audiência judicial é também incapaz de proteger eficazmente os presidiários contra a tortura e o espancamento. Todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário.” Cf. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 31.

de proteção de um direito social é composto pelas ações estatais que fomentam a realização desse direito”.<sup>11</sup> O direito à moradia segue esse padrão.

A resposta ao primeiro dos questionamentos acima é intuitiva: a previsão da moradia como um direito constitucional não gera um direito subjetivo a cada um dos brasileiros (ou dos “estrangeiros residentes no país”) a exigir um imóvel do poder público. Muito menos “obriga que a Administração Pública construa todo o parque habitacional do país”.<sup>12</sup> Assim, o principal motivo (embora não o único) da restrição das obrigações estatais é a capacidade financeira dos governos. Ademais, questões envolvendo incentivos comportamentais e externalidades negativas impedem a adoção de um alcance tão amplo para esse direito. Assim: “sabedora da dificuldade de concretização do direito à habitação no seu aspecto definitivo, a Constituição Federal relegou às políticas públicas do Poder Executivo a melhor forma de implementá-lo”.<sup>13</sup>

Partindo de tal premissa, constata-se que políticas públicas de moradia são complexas, no sentido de que devem levar em conta diversos aspectos que ultrapassam a mera construção de unidades habitacionais. Há inúmeras variáveis, que não se restringem “aos aspectos físicos da residência, como tamanho e qualidade dos materiais, mas englobam também amenidades, refletindo características do entorno, como acesso a serviços, arborização e segurança”,<sup>14</sup> e que influenciam a qualidade de vida e o valor final do imóvel e de seu entorno.

Desse modo, para assegurar em toda a sua plenitude o direito à moradia, é indispensável garantir, pelo menos: 1. acesso físico ao imóvel (por meio de vias públicas pavimentadas e de um sistema de transporte público que permita deslocamentos com fluidez); 2. abastecimento de água tratada e coleta de esgoto e de lixo doméstico; 3. fornecimento de energia elétrica e de acesso à internet; e 4. mecanismos de recolhimento e destinação de águas pluviais (de modo a evitar ou reduzir o impacto de alagamentos e de enchentes, eventos que impactam diretamente o direito à moradia e que se tornaram recorrentes nos últimos anos).

Ademais, para efetivar o direito em sua plenitude, as moradias devem dispor de acesso a infraestruturas mínimas que assegurem dignidade aos ocupantes, permitindo o acesso à saúde básica, creches e escolas de educação infantil, fundamental e médio. Isso sem contar com a garantia de condições de conforto urbano, como o acesso a mercados, atividades de lazer, esporte e manifestações culturais e religiosas.<sup>15</sup>

Trata-se de rol exemplificativo de requisitos para uma boa qualidade habitacional, cuja relevância e imprescindibilidade são reconhecidas pelo direito positivo brasileiro desde o final dos anos 1970, quando da entrada em vigor da Lei n. 6.766/1979, que estabelece as regras e condições para o parcelamento (loteamento ou desmembramento) do solo nas cidades. Entre outras exigências, constam a previsão de áreas comuns para a circulação de pessoas e meios de transporte<sup>16</sup> e a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público (art. 4º, I, desde sua redação original).

Outro exemplo visando reforçar o caráter complexo e sistêmico das políticas de moradia diz respeito à escolha do local destinado à execução de programa de habitação, a qual deveria priorizar áreas com infraestrutura já instalada (ou em condições de ser instalada, mediante ampliação de redes já existentes)

11 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 77.

12 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 27.

13 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 68.

14 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 335.

15 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 13-14.

16 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 179.

de transporte coletivo, abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, saúde, educação e outros serviços.

Regiões que dispõem dessas facilidades são mais valorizadas em comparação com as áreas que não as possuem. Como consequência, terrenos mais baratos tendem a ser localizados em regiões periféricas das cidades, distantes dos polos atrativos de trabalho na indústria, na prestação de serviços e no comércio. A falta de estrutura e o impacto do tempo de deslocamento refletem-se na avaliação econômica dos imóveis, os quais são menos valorizados nessas regiões.<sup>17</sup> Tal efeito abrange as famílias e o poder público, no caso de desapropriações de imóveis para serem destinados a moradias.

Além disso, ocorre “um *trade-off* entre o preço da terra e a sua distância do centro de negócios. A justificativa é dada pelo custo de transporte, que aumenta conforme a residência se afasta desse centro”. Com efeito, as “terras mais distantes do centro são, portanto, mais baratas, e essa distância é relativa, pois depende da conectividade oferecida pelo sistema de transporte”. Como consequência, “a política de habitação não pode ser separada da política de transportes e planejamento das cidades. Só um planejamento integrado entre habitação e transporte público consegue garantir que a moradia exista em áreas de acesso a oportunidades”.<sup>18</sup>

Além de possuir natureza prestacional (o que, por si, demanda uma atuação positiva por parte do poder público), o direito fundamental à moradia pressupõe atuação coordenada e harmonizada em diversas áreas da atuação estatal. A intersetorialidade é um aspecto marcante das políticas públicas voltadas ao setor habitacional. Dessa maneira, sua efetiva concretização requer uma cadeia complexa que, se bem desenhada, bem executada e bem gerida, proporciona externalidades positivas, com benefícios econômicos e sociais.

Toda essa cadeia pressupõe, necessariamente, o adequado financiamento público, pois a garantia de recursos é um dos aspectos mais importantes a ser enfrentado por todos os envolvidos na concepção e na execução das políticas públicas de moradia.<sup>19</sup> Nesse sentido, a concretização do direito à moradia apresenta especificidades que devem ser levadas em consideração pelo poder público, beneficiários e estudiosos.

Em primeiro lugar, não há previsão constitucional de um gasto mínimo obrigatório para as políticas de moradia, ao contrário do que ocorre com os direitos sociais relativos à educação e à saúde.<sup>20</sup>

Em segundo lugar, o adequado financiamento de tais ações passa por, pelo menos, dois tipos de coordenação de ações: uma, no âmbito público e de natureza intergovernamental, requer ações conjuntas e harmônicas, envolvendo órgãos, entidades e agentes públicos de todas as esferas, evidenciando seu aspecto interfederativo;<sup>21</sup> a outra ação coordenada deve ocorrer entre os governos e os particulares, uma vez que a participação do setor privado é intensa e relevante nesse setor, por meio do fomento de um ambiente de negócios que seja atrativo para a iniciativa privada (empresas de construção civil, de fornecimento de bens e prestação de serviços diretamente envolvidos na cadeia econômica) e que, ao mesmo tempo, seja favorável, tenha credibilidade e desperte a confiança dos

17 KRAUSE, Cleandro; BALBIN, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Texto para discussão n. 1853. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ed9afa62-ebe5-44d6-b5ab-f63e0805faad/content>. Acesso em: 15 mar. 2026.

18 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 335-337.

19 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 67.

20 PINTO, Élda Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 19.

21 CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 29 jul. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

beneficiários (quase sempre famílias de renda mais baixa e que não têm acesso ao mercado de crédito bancário).<sup>22</sup>

E, em terceiro lugar, o financiamento de políticas de moradia utiliza recursos de fontes variadas, a partir, por exemplo: 1) dos orçamentos públicos; 2) de fundos (como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); 3) de captação privada via sistema bancário (como a Caderneta de Poupança); 4) de captação privada via mercado de títulos mobiliários; 5) de mecanismos de renúncia de receitas via gasto tributário; e 6) de subvenções e/ou subsídios creditícios,<sup>23</sup> executados por bancos estatais (como é o caso atualmente da Caixa Econômica Federal, que absorveu a carteira, o patrimônio, os direitos e as obrigações do extinto Banco Nacional da Habitação<sup>24</sup>).

Quanto ao financiamento, o conjunto mencionado é exemplificativo e visa ilustrar a variedade das fontes de recursos destinados às políticas públicas de moradia no Brasil. Ao longo dos últimos cem anos, foram adotadas diversas combinações entre as modalidades indicadas.

### 3 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: SIGNIFICADO E CARACTERÍSTICAS

Tendo sido reconhecida como um direito humano e fundamental, de natureza complexa, prestacional, intersetorial e, no caso brasileiro, interfederativo, a moradia caracteriza-se como verdadeiro direito a ter direitos. Isso porque ter acesso a uma habitação adequada é condição, pressuposto e ponto de partida para o exercício de inúmeros outros, abrangidos na promoção da dignidade humana,<sup>25</sup> incluindo a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade, conforme expressamente elencados no *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Conforme José Afonso da Silva, o “direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar” e, nesse “morar”, encontra-se “a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente”.<sup>26</sup> Da mesma forma, “inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia, de tal sorte que morar constitui um existencial humano”.<sup>27</sup>

Em uma primeira abordagem, a moradia apresenta um caráter de direito individual, cujo núcleo essencial abrange a possibilidade de resistência contra terceiros, próximo à ideia de propriedade e seus atributos. Um típico direito de defesa, que autoriza o habitante do imóvel a se insurgir diante de ameaças e de ataques de quem quer que seja.<sup>28</sup>

22 Note-se o disposto no art. 1º, da Lei n. 4.380/1964, que instituiu “a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria”, criou “o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” e deu “outras providências”: “Art. 1º O *Governo Federal*, através do Ministro de Planejamento, formulará a *política nacional de habitação* e de planejamento territorial, *coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada* no sentido de estimular a *construção de habitações de interesse social* e o *financiamento da aquisição da casa própria*, especialmente pelas classes da *população de menor renda*” (Grifou-se).

23 JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. p. 359.

24 Decreto-lei n. 2.291/1986: “Art. 1º É extinto o Banco Nacional da Habitação - BNH, empresa pública de que trata a Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971, por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF”.

25 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 133-134.

26 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 318.

27 PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZAROBBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e estado social: os obstáculos à concretização da constituição**. Coimbra/São Paulo: Coimbra/Revista dos Tribunais, 2008. p. 112.

28 Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 705.

Ainda nessa abordagem individual, deve ser ressaltado o papel que a moradia exerce no reforço e na garantia de outros direitos fundamentais, como é o caso da proteção da intimidade e da privacidade dos moradores. A interpretação sistemática dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (com destaque para a dignidade humana) e do catálogo de direitos fundamentais permite chegar a essa conclusão.

Nesse sentido, é ilustrativo o comando segundo o qual “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial” (art. 5º, XI, da CRFB/1988). Para tanto, as moradias devem ser adequadamente dimensionadas, “em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.<sup>29</sup> Essa premissa constitui um dos fundamentos das normas que impõem limites à liberdade de construção de unidades habitacionais.<sup>30</sup>

Ressalte-se que não se trata, conforme dito, de assegurar a propriedade de uma casa a todos os que demandem moradia do poder público. Como o texto constitucional não prevê esse direito subjetivo, fica evidente que as noções de moradia e propriedade, embora tenham alguma proximidade, não são coincidentes.<sup>31</sup>

Dessa forma, os beneficiários do direito à moradia não são apenas os proprietários (ou potenciais proprietários), mas também os possuidores em geral, bem como aqueles que, não sendo detentores de posse, não possuem um local para morar. “Caso contrário, quem não possuísse recursos econômicos para tornar-se proprietário não mereceria tutela ao seu direito de morar”,<sup>32</sup> conclusão que não é compatível com o ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, em uma segunda abordagem, constata-se que a dimensão negativa e individual, embora relevante, não representa todas as potencialidades e não abrange todos os aspectos jurídicos relacionados à moradia. Primeiramente, porque protege apenas o ocupante (proprietário ou não) do imóvel e exclui todo um conjunto de pessoas que não possui moradia. Além disso, considerando sua natureza de direito social, a caracterização unicamente individual ignora o positivo e prestacional e, conseqüentemente, não leva em consideração a necessidade de elaboração e de execução de políticas públicas para sua efetivação. Essa “natureza positiva do direito à moradia apresenta-se, por sua vez, em ‘prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental’”.<sup>33</sup>

De todo modo, é justamente na dimensão social (positiva e prestacional) que podem ser encontradas as maiores dificuldades de delimitação do conteúdo do direito à moradia, como também a origem da maior parte das controvérsias jurídicas (e judiciais) sobre seu sentido e alcance. Essa dimensão apresenta como núcleo básico a garantia dos beneficiários de viverem com segurança, paz e dignidade, desde que o conjunto dos “seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: (i) Segurança Jurídica da Posse; (ii) Disponibilidade de Serviços e Infraestrutura; (iii) Custo da Moradia Acessível; (iv) Habitabilidade; (v) Acessibilidade (vi) Adequação Cultural”.<sup>34</sup>

29 Silva, **Curso de direito constitucional positivo**, *op. cit.*, p. 318.

30 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10. ed. Atualizado por Adilson de Abreu Dallari, Daniela Libório di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. E Maria Novis. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 30.

31 Silva, **Curso de direito constitucional positivo**, *op. cit.*, p. 318.

32 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 24.

33 MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 755.

34 Pansieri, “Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia”, *op. cit.*, p. 115. No mesmo sentido: Sarlet, “Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, *op. cit.*, p. 702.

Dessa forma, tendo em conta essa dimensão metaindividual, o direito à moradia não gera, automaticamente, o direito subjetivo de exigir do Estado uma prestação individualizada. Em vez disso, está relacionado à garantia de proteção e igualdade substancial, assegurando que diferentes grupos sociais, inclusive e principalmente os mais vulneráveis, tenham acesso a esse bem essencial, bem como à participação na organização e no uso do ambiente urbano como um todo, a propiciar benefícios que transcendem a dimensão individual.<sup>35</sup>

Trata-se, portanto, de um direito humano e fundamental multifacetado, com natureza dúplex (individual e prestacional) e que demanda do Estado ações intersetoriais para a concepção e execução de políticas públicas com vistas à sua concretização.

#### 4 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE MORADIA

Até o final do século XIX, a maior parte da população brasileira residia em áreas rurais. Em razão dessa distribuição demográfica, a demanda por moradia não era considerada um problema que justificasse a intervenção estatal nos espaços urbanos. Em consequência, programas habitacionais não eram objeto de atuação dos governos e foram relegados à exploração da iniciativa privada. No entanto, com o progressivo aumento da população urbana a partir da primeira metade do século XX, acentuado por ondas migratórias em todo o território nacional, questões relativas à moradia passaram a receber atenção do poder público.<sup>36</sup>

Em regra, a industrialização e os resultantes movimentos migratórios para as cidades estão intimamente relacionados e geraram processos (desordenados) de urbanização nos países que passaram por esses fenômenos. Uma das primeiras (e mais urgentes) consequências foi a crescente necessidade por moradia, agravada pelo aumento populacional urbano ao longo desse mesmo período.<sup>37</sup> Em resposta, a “produção de conjuntos habitacionais foi uma das soluções fornecidas pelo poder público, como também por empreendedores privados, tanto no Brasil como na Europa, para suprir a demanda habitacional”.<sup>38</sup>

Em linhas gerais, a disponibilização de acesso à moradia (em todos os segmentos de renda) pode ser concretizada a partir de duas modalidades principais: definitiva (por meio do acesso à propriedade) ou provisória (por mecanismo de acesso à posse regular, via aluguel,<sup>39</sup> ou outras modalidades de uso sem transferência de domínio). Cada uma dessas formas tem seus aspectos positivos e negativos, inclusive no que diz respeito ao desenho jurídico e aos incentivos comportamentais que promovem. Ao longo dos anos, as políticas governamentais brasileiras combinaram esses dois modelos, ora enfatizando o acesso à propriedade, ora regulando o uso, ora priorizando a regularização de posses precárias ou mesmo irregulares.

“O período compreendido entre 1889-1930, entretanto, pode ser considerado aquele em que houve o primeiro surto de crescimento urbano no país e de proliferação de áreas com precariedade urbana e habitacional.”<sup>40</sup> Nesse contexto, a primeira grande política habitacional adotada no Brasil ocorreu

35 SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021. p. 269.

36 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 107.

37 WILSON, Ben. **Metrópole: a história das cidades, a maior invenção da humanidade**. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2024. p. 231-232.

38 BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Unesp, 2011. p. 102-127. p. 103. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287/2092>. Acesso em: 31 jan. 2025.

39 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 72.

40 ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. **Controle judicial de políticas públicas de moradia: uma proposta metodológica**. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.p. 34.

nos anos 1920 e anos 1930. Primeiramente, com incentivos fiscais para iniciativa privada. Depois, por meio das caixas de assistência e pensões, que foram autorizadas a financiar a aquisição de casas. Em seguida, com a atuação direta dos institutos de assistência e previdência, os "IAPs", que, entre outros fatores, vislumbraram no setor imobiliário uma oportunidade de diversificação de investimentos do patrimônio administrado de cada fundo.<sup>41</sup> Na ocasião, houve o direcionamento de valores para a construção e a locação de imóveis, visando ao retorno lucrativo com a venda ou com o aluguel das unidades construídas.<sup>42</sup>

Esse modelo trouxe efeitos negativos. Primeiramente, mostrou-se inviável do ponto de vista econômico e gerou graves dificuldades (financeiras e atuariais) aos diversos institutos de assistência e previdência. Isso porque, como a prioridade era a construção para exploração de aluguéis, tais entidades ficaram muito expostas aos riscos de inadimplência. Esses, por sua vez, geraram risco de crédito quanto ao pagamento de aposentadorias e pensões (que era o objeto principal dessas instituições de previdência). "A estratégia de construção para o mercado de aluguéis dos IAPs foi comprometida a partir da promulgação da lei do inquilinato, de forma que os esforços dos institutos passaram a se concentrar na provisão de moradia para vendedores e trabalhadores com provimentos mais altos."<sup>43</sup>

Posteriormente, os IAPs foram extintos e absorvidos por outros órgãos de assistência e previdência, que passaram a adotar o modelo de repartição simples.<sup>44</sup> "A efetivação dessa uniformização, porém, só veio a deslanchar depois de 1966, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, o INPS foi finalmente instalado, unificando em uma mesma estrutura seis IAPs."<sup>45</sup> Assim, as autarquias previdenciárias deixaram progressivamente de destinar os recursos arrecadados a programas habitacionais, extinguindo-se, portanto, essa relevante fonte de financiamento da moradia no Brasil.

Uma outra consequência, do ponto de vista urbanístico e social, oriunda do modelo de construção de moradias a partir dos IAPs foi a acentuação do processo desordenado de periferização das cidades brasileiras.<sup>46</sup> Nesse sentido, uma das consequências desse modelo de ocupação do solo urbano passa pela restrição ou impedimento do acesso "a infraestruturas, serviços e oportunidades, além da necessidade de percorrer longos deslocamentos diários para trabalhar e estudar. Essa forma de ocupação do espaço urbano gera desgastes tanto no plano individual como de piora da qualidade de vida e funcionamento geral da cidade".<sup>47</sup>

Em 1946, foi criada a primeira estrutura institucionalizada, de âmbito nacional e específica para o enfrentamento de questões habitacionais e urbanísticas. No caso, a Fundação Casa Popular, a qual absorveu a carteira de investimentos imobiliários/habitacionais, até então gerida pelos IAPs. Essa fundação atuou nesse setor até ser extinta, nos anos 1960.<sup>48</sup>

No contexto das reformas do Estado brasileiro realizadas nos anos 1960, foram criados o Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação e o Serviço de Habitação e Urbanismo. "Se estruturava, então, uma política verdadeiramente nacional de habitação, em que o BNH contava com agentes promotores a níveis estaduais e federais."<sup>49</sup>

41 *Ibidem*, p. 36.

42 Baron, "A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões", *op. cit.*, p. 104-105.

43 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 338.

44 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2016, p. 299.

45 *Ibidem*, p. 297.

46 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 14.

47 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 338.

48 MANOEL, Sálua Kairuz. **Fundação Casa Popular (1946-1964)**: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004. p. 6.

49 Costa; Pacheco, "Política de habitação social no Brasil", *op. cit.*, p. 340.

Ainda nos anos 1960, as políticas públicas de habitação passaram a contar com uma fonte de recursos regular e de baixo custo de captação, por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (1966) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (1966). Desde então, tanto os depósitos compulsórios (por parte dos empregadores) para o FGTS quanto os depósitos voluntários na “caderneta de poupança” passaram a ser as principais fontes de financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.<sup>50</sup>

Contudo, o modelo adotado pelo SFH, financiado pelo FGTS e pela poupança e executado pelo BNH, não contemplava famílias de baixa renda, e isso contribuiu para o agravamento do déficit habitacional no Brasil.<sup>51</sup>

As consequências da adoção de tal desenho não tardaram a ocorrer. Na época, sem um modelo alternativo e diante de “uma demanda por moradia muito maior do que a oferta existente, a população crescente nos centros urbanos, que ficava à margem do financiamento habitacional, acabava criando loteamentos irregulares, favelas, cortiços e ocupações de terra – também nas franjas das cidades”.<sup>52</sup> Além disso, em razão das crises econômicas e inflacionárias ocorridas no Brasil nos anos 1970 e 1980, o modelo de financiamento entrou em crise. Assim, aproximadamente vinte anos depois, o BNH foi extinto e suas atribuições foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal.

Entre a extinção do BNH, em 1986, e o final dos anos 1990, a gestão das políticas nacionais de moradia passou por um período de crescente desarticulação institucional e descontinuidade. Uma das causas foi a crise econômica em boa parte desse período, com efeitos inflacionários e impactos negativos nos níveis de emprego. Tal contexto gerou redução na captação de recursos para o FGTS e da caderneta de poupança, cujos investidores estavam mais expostos ao desemprego e à inflação. Com efeito, na ausência de um efetivo direcionamento nacional (de recursos e de projetos), as políticas de habitação foram desenhadas e executadas a partir dos estados e dos municípios.<sup>53</sup>

Por outro lado, nesse intervalo, merecem destaque importantes inovações legislativas, que reforçaram a atuação do poder público em matéria de moradia. Em nível constitucional:

1. o estabelecimento da política habitacional como competência comum para todos os entes federativos, tendo a União como responsável pela articulação nacional do sistema (art. 23, IX, CRFB/1988);
2. o reforço da exigência de função social da propriedade urbana e sua vinculação ao plano diretor municipal (art. 182, § 2º, CRFB/1988);
3. a autorização para: o “parcelamento ou edificação compulsórios”; a cobrança de IPTU progressivo no tempo, bem como a “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas” (e não com pagamento prévio e em dinheiro) (art. 182, § 4º, CRFB/1988);
4. a previsão do usucapião especial urbano de pequenos imóveis urbanos, para fins de moradia (art. 183, CRFB/1988); e
5. o reconhecimento da moradia como um direito fundamental social (art. 6º, CRFB/1988) por meio de emenda constitucional (EC n. 26), em 2000.

50 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 110.

51 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 342

52 *Ibidem*.

53 Rozas, **Direito à moradia**, *op. cit.*, p. 113-114.

Outro marco importante foi o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). A partir de sua vigência, a moradia foi inserida no rol das funções sociais da cidade e da propriedade, passando a ser regulada em interação dinâmica com diversos aspectos que contribuem para a qualidade de vida nos centros urbanos, como saneamento básico, circulação (ruas, avenidas, calçadas e passeios públicos), em perspectiva intergeracional (“para as presentes e futuras gerações”).<sup>54</sup>

Com efeito, a partir dos anos 2000, foram retomadas as políticas de moradia, inclusive com a participação de segmentos do mercado nesse setor econômico. Principalmente, a partir de alterações legais e jurisprudenciais, que possibilitaram a reintegração de posse de imóveis residenciais nas hipóteses de inadimplência. Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, houve um reforço de atuação (direta ou indireta) do setor público nessa área, pelo menos no âmbito federal, refletindo-se no Plano Nacional de Habitação de 2004.<sup>55</sup>

Com o objetivo de corrigir uma falha estrutural do modelo de financiamento anterior, que excluía famílias de baixa renda,<sup>56</sup> o Sistema Financeiro da Habitação passou a ser dividido em dois segmentos: 1. o Sistema Nacional de Habitação de Mercado e 2. o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. No caso do primeiro, “os recursos são provenientes do SBPE [Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo<sup>57</sup>] e do mercado de capitais e buscam atender famílias de renda média (mais de três salários-mínimos)”. O segundo subsistema, para habitação popular, passou a contar com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a partir de recursos de fundos como o FGTS e do Orçamento Geral da União,<sup>58</sup> conforme a Lei n. 11.124/2005.

Considerando os objetivos do presente trabalho, o Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado não será objeto de maiores detalhamentos. Quanto ao Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social, serão apresentados detalhes sobre o financiamento de seu instrumento de atuação mais conhecido e de maior alcance: o Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>59</sup> Este, lançado em 2009 e com algumas alterações (inclusive quanto à denominação, entre 2019 e 2022 – “Programa Casa Verde e Amarela”<sup>60</sup>), tornou-se o principal mecanismo de execução das políticas de moradia de interesse social no Brasil, voltadas especificamente a famílias de baixa renda. Suas principais características e seu modelo de financiamento serão expostos a seguir.

54 CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 25.

55 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 345.

56 Araújo, **Controle judicial de políticas públicas de moradia**, *op. cit.*, p. 72.

57 Nos termos da Resolução Banco Central n. 4.676, de 31 de julho de 2018:

“Art. 2º O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, por meio da captação e do direcionamento dos recursos de depósitos de poupança.

Parágrafo único. Integram o SBPE os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo e as cooperativas de crédito autorizadas a captar depósitos de poupança na forma da regulamentação vigente. (Redação dada pela Resolução n. 4.763, de 27 de novembro de 2019).” Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res\\_4676\\_v1\\_O.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50628/Res_4676_v1_O.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

58 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 345.

59 Além do Programa Minha Casa Minha Vida, merecem destaque no âmbito do financiamento de habitação de interesse social:

1) o programa Moradia Digna (com “recursos do Orçamento Geral da União (OGU), não onerosos, para apoiar municípios, estados e o Distrito Federal no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem no acesso à moradia digna, regular e dotada de serviços públicos, destinada à população de baixa renda, em localidades urbanas ou rurais” com vistas à “a) Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; b) Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; e c) Requalificação de Imóveis Urbanos” e

2) o programa Habitação Popular (que é “uma linha de financiamento especial oferecida pela Caixa Econômica Federal, destinada a famílias de baixa renda” e que “pode ser utilizado para compra, construção, reforma ou melhoria do imóvel”. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI\\_Portaria\\_12662022.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/arquivos-1/Manual00TI_Portaria_12662022.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

60 Lei n. 14.118/2021.

## 5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: CARACTERÍSTICAS E FINANCIAMENTO

A Lei n. 14.620/2023 reinstituíu o Programa Minha Casa Minha Vida. Criado originalmente pela Lei n. 11.977/2009, inspirado em programas estrangeiros de habitação destinados a famílias de baixa renda.<sup>61</sup>

Sua configuração atual vai além do direito individual à moradia e reforça sua dimensão social e a importância do chamado “direito à cidade”, tudo em sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º da CRFB/1988.

Além disso, o programa enfatiza o caráter intersetorial das ações e a necessidade de programas habitacionais promoverem, como finalidade geral, a busca pela melhoria da qualidade de vida da população, em termos urbanísticos, econômicos, ambientais, sociais e culturais. É o que dispõe o art. 1º da mencionada lei:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade *promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais*, associado ao *desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural*, à *sustentabilidade*, à *redução de vulnerabilidades* e à *prevenção de riscos de desastres*, à *geração de trabalho e de renda* e à *elevação dos padrões de habitabilidade*, de *segurança socioambiental* e de *qualidade de vida da população*, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal.

Reforçando essa natureza e essas finalidades, o programa possui os seguintes objetivos:

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - *reduzir as desigualdades* sociais e regionais do País;

II - *ampliar a oferta de moradias* para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da *população de baixa renda* e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;

III - *promover a melhoria de moradias existentes*, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais;

IV - *estimular a modernização do setor habitacional* e a *inovação tecnológica* com vistas à redução dos custos e prazos de produção e entregas, à sustentabilidade ambiental, climática e energética e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento habitacional;

V - *apoiar o desenvolvimento*, o fortalecimento e a ampliação da atuação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa;

VI - *fortalecer o planejamento urbano* e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra *desastres naturais*;

VII - *ampliar o acesso à terra urbanizada* pela população de baixa renda;

VIII - *fortalecer o acesso à infraestrutura* e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais;

IX - *gerar emprego e renda* em uma economia estruturada em bases sustentáveis;

X - *estimular e facilitar a implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet* para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais. (Grifou-se.)

Note-se que são objetivos amplos e necessariamente interligados. No caso, a ampliação da oferta de moradia para o segmento de baixa renda, bem como a melhoria da qualidade das habitações já existentes. A busca pela redução das desigualdades (sociais e regionais) está na priorização do público-

61 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 73.

alvo do programa e na ênfase às regiões de maiores déficits habitacionais. O principal instrumento utilizado é a disponibilização de crédito subsidiado, tendo em vista as peculiaridades do público-alvo. De um lado, as famílias com renda menor e instável e que “não conseguem acessar crédito e muito menos poupar, de forma que dependem quase que integralmente de subsídios governamentais para ter acesso à moradia”; e, de outro, as famílias de renda baixa, as quais “têm capacidade de pagamento de um financiamento, mas não conseguem acessar o crédito por conta da necessidade de entradas e pela instabilidade na renda”.<sup>62</sup>

Além da disponibilização de crédito, o Programa Minha Casa Minha Vida visa também à modernização do setor habitacional como um todo, incluindo a pesquisa e inovação tecnológica, aliadas à sustentabilidade ambiental, energética e climática. Enfatiza-se a conciliação do programa com o planejamento urbano e o reforço das ações de prevenção e reparação dos efeitos de desastres naturais. Inclui-se o reforço do acesso à infraestrutura urbana, bem como a importância de equipamentos urbanos culturais e educacionais perto das moradias. Realça-se a importância da geração de emprego e renda, como externalidade positiva das cadeias produtivas, e, por fim, estimula-se a redução de lacunas digitais, informacionais e culturais, por meio da implantação de serviços de telecomunicação, conectividade e internet.

Como alcançar tais metas? A Lei n. 14.620/2023 elenca, em rol exemplificativo, as seguintes linhas de atendimento:

Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as *necessidades habitacionais*, tais como:

I - *provisão subsidiada de unidades habitacionais* novas, requalificadas ou retrofitadas, em *áreas urbanas ou rurais*;

II - *provisão subsidiada de unidades habitacionais* derivadas da requalificação ou *retrofit* de *prédios degradados*, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em *áreas centrais e históricas e os de pequeno porte*, assim compreendidos aqueles que resultem em até 200 (duzentas) unidades;

III - *provisão financiada de unidades habitacionais* novas, usadas, requalificadas ou retrofitadas, que serão consideradas novas, em *áreas urbanas ou rurais*;

IV - *fomento à criação de mercados de locação social* de imóveis em *áreas urbanas*;

V - *provisão de lotes urbanizados*, dotados da adequada infraestrutura;

VI - *melhoria habitacional* em *áreas urbanas e rurais*;

VII - *apoio financeiro* a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios;

VIII - *projeto Moradia Primeiro*;

IX - *regularização fundiária*.

Uma das críticas mais relevantes dirigidas ao Programa Minha Casa Minha Vida, desde suas versões iniciais, é a constatação de que o foco é o incentivo à aquisição da casa própria, e não a efetivação do direito à moradia em sentido mais amplo, e que essa configuração, aliada a outros fatores, contribui para o não atingimento dos objetivos do programa.

Em primeiro lugar porque ele visa, sobretudo, à aquisição habitacional (terreno e imóvel), que é uma das formas – e a mais onerosa – de se concretizar o direito à moradia. Em segundo lugar, porque um dos principais critérios para a participação do programa é o valor da renda (famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 [estabelecido em 2011,

62 Costa; Pacheco, “Política de habitação social no Brasil”, *op. cit.*, p. 336-337.

majorado para R\$ 8.000,00 em 2023], valor que não pode ultrapassar 10 salários mínimos), e não o fato de a família estar ou não desamparado no tocante ao direito à moradia.

A própria obrigação de os entes federativos doarem terrenos em áreas urbanas consolidadas (art. 3º, § 1º, I, da Lei [n. 14.620/2023] demonstra como a priorização de uma política pública habitacional de aquisição de terrenos e propriedade imobiliária pode provocar uma seleção adversa e atrair justamente famílias que teriam condições de crédito para aquisição de casa própria ou, ao menos, de custear um aluguel em uma região metropolitana.<sup>63</sup>

Analisando-se as linhas de atendimento expostas acima (art. 4º), bem como a adoção da renda familiar como o principal critério para a seleção dos beneficiários (art. 5º),<sup>64</sup> verifica-se que a crítica ainda é pertinente. Com efeito, das onze modalidades de atuação previstas na lei, apenas o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas” (art. 4º, IV) e, de certo modo, o “projeto Moradia Primeiro” (art. 4º, VIII), dirigido especificamente à população em situação de rua, não estão diretamente voltados à aquisição de casa própria. O restante, tal qual os modelos anteriores, continua a focar na aquisição individual (mediante subsídios governamentais ou regularização fundiária de áreas de ocupação) da propriedade de unidades habitacionais ou de terrenos.

A predominância do uso dos recursos onerosos do SBPE e FGTS frente ao baixo gasto orçamentário indica o não enfrentamento do problema de provisão habitacional para a população de mais baixa renda, que concentra o déficit habitacional no país. É necessário refletir sobre o modelo dominante de financiamentos individuais para obtenção da propriedade privada de novas unidades, que não se mostraram efetivos ou suficientes, perpetuando desigualdades e não resolvendo a questão habitacional no país, por vezes agravando-a com o aumento de preços e diminuição do acesso. *Deveria ser priorizado o desenvolvimento de maior diversidade de políticas como, por exemplo, a locação social, a utilização de imóveis públicos, o uso da legislação sobre abandono e o emprego mais racional do espaço urbano com o combate à ociosidade especulativa dos imóveis.*<sup>65</sup>

Para atingir as finalidades e para custear as linhas de atuação do Programa Minha Casa Minha Vida, a Lei n. 14.620/2023 prevê as seguintes fontes de financiamento:

Art. 6º O Programa será constituído pelos seguintes recursos, a serem aplicados com observância à legislação específica de cada fonte e em conformidade com as dotações e disponibilidades orçamentárias e financeiras consignadas nas leis e nos planos de aplicação anuais:

I - dotações orçamentárias da União;

II - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;

63 Conti; Carvalho, “Direito financeiro e direito à moradia”, *op. cit.*, p. 73.

64 Lei n. 14.620/ 2023:

“Art. 5º O Programa atenderá famílias residentes em áreas urbanas com renda bruta familiar mensal de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e famílias residentes em áreas rurais com renda bruta familiar anual de até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), consideradas as seguintes faixas:

I - famílias residentes em áreas urbanas:

- a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais);
- b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais);
- c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais);

II - famílias residentes em áreas rurais:

- a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais);
- b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais);
- c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).”

65 SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação**: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 140.

III - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de que trata a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001;

IV - Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de que trata a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;

V - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de que trata a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS);

VI - Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

VII - emendas parlamentares;

VII-A - Fundo Social (FS), criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010; (incluído pela Lei nº 15.164, de 2025)

VIII - operações de crédito de iniciativa da União firmadas com organismos multilaterais de crédito e destinadas à implementação do Programa;

IX - contrapartidas financeiras, físicas ou de serviços de origem pública ou privada;

X - doações públicas ou privadas destinadas aos fundos de que tratam os incisos II, III, IV e V;

XI - outros recursos destinados à implementação do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais;

XII - doações ou alienação gratuita ou onerosa de bens imóveis da União, observada legislação pertinente;

XIII - recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), quando os recursos orçamentários e financeiros constantes dos incisos I a IX não estiverem disponíveis e o beneficiário tenha tido o único imóvel perdido em razão de situação de emergência ou calamidade formalmente reconhecida pelos órgãos competentes ou esteja em estado de vulnerabilidade a desastres ambientais iminentes, reconhecidos pelos órgãos competentes.

Note-se que se trata de um desenho financeiro que conta com diversas fontes e envolve recursos de dotações orçamentárias do Governo Federal (art. 6º, I); doações públicas ou privadas (art. 6º, X); contrapartidas financeiras (art. 6º, IX), operações de crédito de iniciativa da União (art. 6º, VII), emendas parlamentares (art. 6º, VII) e “outros recursos destinados à implementação do Programa oriundos de fontes nacionais e internacionais” (art. 6º, XI), entre outras. Além disso, pode-se afirmar que as principais fontes de recursos são os seguintes fundos: 1. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (art. 6º, II); 2. Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (art. 6º, III); 3. Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (art. 6º, IV); 4. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (art. 6º, V); 5. Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) (art. 6º, VI) e 6. Fundo Social (FS) (art. 6º, VII-A).

Quanto aos fundos, destaque-se a previsão da utilização de valores do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), quando os recursos previstos nos “incisos I a IX [do art. 6º] não estiverem disponíveis e o beneficiário tenha tido o único imóvel perdido em razão de situação de emergência ou calamidade formalmente reconhecida pelos órgãos competentes ou esteja em estado de vulnerabilidade a desastres ambientais iminentes, reconhecidos pelos órgãos competentes” (art. 6º, XIII).

A análise global de todas as receitas e despesas movimentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida demanda uma abordagem específica e detalhada, a qual foge aos objetivos e ao espaço do presente trabalho. Isso por conta de sua natureza intersetorial e interfederativa e que movimentava valores de vários órgãos e entidades (desde inúmeros ministérios até fundos com regramentos muito específicos, como é o caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). A título ilustrativo, mencionam-

se dois “sub” programas vinculados ao Minha Casa Minha Vida, nos termos da Lei n. 15.121/2025, que veicula o orçamento anual da União (LOA) para 2025.

No primeiro caso, a LOA prevê o montante de aproximadamente R\$ 18 bilhões para a ação “Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida”, vinculada ao programa de operações especiais “Financiamentos com retorno” (código 0902), sob a responsabilidade do órgão “Encargos Financeiros da União” (código 71000), executada pela unidade orçamentária “Fundo Social” (código 71903).<sup>66</sup>

No segundo caso, o programa “Moradia Digna” (código 2320), sob a responsabilidade do Ministério das Cidades (código 56000), tem dotação prevista do valor aproximado de R\$ 12 bilhões, executados pelo próprio ministério e pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Note-se, no contexto do programa “Moradia Digna”, que a previsão de destinação de recursos (integralização, subvenções e transferências) do Ministério das Cidades para o Fundo de Arrendamento Residencial (o maior volume, no total de R\$ 9,2 bilhões) e o Fundo de Desenvolvimento Social (R\$ 902 milhões), ambos mencionados em lei como fontes de recursos para o Programa Minha Casa Minha Vida.<sup>67</sup>

Para indicar a dimensão do Programa Minha Casa Minha Vida, em termos de valores (da ordem de centenas de bilhões de reais), menciona-se o trecho de recente relatório de levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União:

18. O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é um programa federal de habitação, sob gestão do Ministério das Cidades, que oferece subsídio e taxa de juros abaixo do mercado para facilitar a aquisição de moradias populares e conjuntos habitacionais na cidade ou no campo até determinados valores, de acordo com a faixa de renda do beneficiário.

19. Lançado em 2009, por meio da Lei 11.977, de 7/7/2009, o MCMV foi o principal programa habitacional do país, até o ano de 2020, quando foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela (CVA), por meio da Lei 14.118, de 12/1/2021. Em 2023, o MCMV foi retomado, por meio da Medida Provisória 1.162/2023, convertida na Lei 14.620, de 13/7/2023. O programa atual possui as mesmas premissas e o modo de funcionamento do programa anterior que leva o mesmo nome, com algumas melhorias e aperfeiçoamentos, conforme será explicado adiante.

20. Do ponto de vista de recursos disponíveis, conforme site da Casa Civil (<https://www.gov.br/casacivil/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/minha-casa-minha-vida>, acesso em 16/8/2023), o PMCMV receberá investimentos do Novo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o qual destina, dentre outros, recursos para as políticas habitacionais e para Cidades Sustentáveis e Resilientes. O investimento é de R\$ 609,7 bilhões, divididos em R\$ 557,1 bilhões de 2023 a 2026 e R\$ 52,6 bilhões após 2026, sendo que para o novo PMCMV é previsto R\$ 345,4 bilhões, 56,65% do valor total, destrinchados em R\$ 316,7 bilhões de 2023 a 2026 e R\$ 28,7 bilhões após 2026.<sup>68</sup>

Trata-se, portanto, do maior programa de habitação popular em execução no Brasil, tanto em alcance territorial quanto em recursos movimentados e em quantidade de beneficiários. No seu atual desenho normativo, tenta-se aliar o objetivo de redução do histórico déficit habitacional no segmento de baixa renda, agregando-se externalidades positivas, reduzindo as negativas e associando a moradia (com todos os bens e serviços a ela inerentes) com usufruto, em toda a sua plenitude, do direito à cidade.

66 BRASIL. Lei n. 15.121/2025, Anexo II (“Consolidação dos Programas de Governo”), p. 79. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121-VOLUME%20I.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121-VOLUME%20I.pdf). Acesso em: 15 mar. 2026.

67 *Ibidem*, p. 17.

68 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida. TC n. 019.691/2023-8. **Acórdão n. 1.110/2023**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, 05 de junho de 2024. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 15 mar. 2026.

## 6 CONCLUSÃO

O acesso à moradia de qualidade, no sentido mais amplo da expressão, é condição indispensável ao pleno desenvolvimento pessoal. Trata-se de bem da vida de natureza complexa. Envolve questões relativas tanto à localização (tendo como referência os polos atrativos de trabalhadores e fornecimento de bens e serviços) quanto aos detalhes construtivos (dimensões, materiais e regras de vizinhança), como infraestrutura ao seu redor (saneamento básico, transporte, resiliência ambiental, segurança física e patrimonial, saúde, educação e convivência comunitária). A falha em qualquer desses aspectos gera consequências negativas para a qualidade de vida das pessoas. Diante de sua relevância no cotidiano das pessoas e das famílias, a habitação é ponto de partida para o exercício dos demais direitos fundamentais.

Em razão de sua natureza interdisciplinar, a concretização da moradia não é possível apenas a partir de ações individuais e requer a ação governamental, por meio de políticas públicas. Essas, por sua vez, exigem recursos públicos em valores relevantes, cuja sustentabilidade desse modelo exige atuação federativa, sob a coordenação da União (CRFB/88, art. 23, IX).

Nesse contexto, o presente trabalho aborda o acesso à moradia a partir de sua perspectiva jurídica, de seu caráter interdisciplinar e da necessidade de se garantir o adequado financiamento das respectivas políticas estatais. Além de caracterizar a moradia como um conjunto complexo de prestações jurídicas e materiais, apresentaram-se o significado, as características e o alcance dos direitos subjetivos que decorrem da constitucionalização do direito à moradia. Foram indicados também os principais marcos das políticas nacionais, desde o insucesso dos programas financiados a partir de recursos de carteiras de previdência e assistência de categorias profissionais e suas externalidades negativas, no começo do século XX, até os programas mais recentes, com recursos do sistema financeiro nacional e dos orçamentos públicos. Por fim, expôs-se o desenho do Programa Minha Casa Minha Vida, como o maior programa de habitação em execução no Brasil, tanto em valores monetários quanto em alcance territorial e em quantidade de beneficiários, detalhando-se as normas legais que o regem, seus objetivos, público-alvo, requisitos e fontes de financiamento.

Em conclusão, diante do compromisso constitucional de construir uma sociedade livre, justa e democrática e em erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir desigualdades, o acesso à moradia não pode ser negligenciado pelos governos e deve ser objeto de políticas públicas que considerem a interdisciplinaridade do tema, que assegurem o adequado financiamento (a partir de fontes públicas e privadas) e que sejam objeto de constantes avaliações de resultados (CRFB/88, art. 37, § 16) e, em sendo o caso, redesenhos de objetivos e de processos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. **Controle judicial de políticas públicas de moradia**: uma proposta metodológica. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BARON, Cristina Maria Perissinotto. A produção da habitação e os conjuntos habitacionais dos institutos de aposentadorias e pensões. **Revista Tópos**, v. 5, n. 2, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Unesp, 2011. p. 102-127. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2287/2092>. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida. TC n. 019.691/2023-8. **Acórdão n. 1.110/2023**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Plenário, 05 de junho de 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu>.

[gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](http://gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1969120238%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 15 mar. 2026.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 21-26.

CONTI, José Maurício. O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto. **Revista Eletrônica Consultor Jurídico**, 29 jul. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-29/poder-publico-financiamento-direito-moradia/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a sério**: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Direito financeiro e direito à moradia: a concretização mediante judicialização. In: DOMINGUES, José Marcos (Org.). **Direito financeiro e políticas públicas**. Rio de Janeiro: GZ, 2015. p. 67-83.

COSTA, Laryssa Kruger da; PACHECO, Tainá Souza. Política de habitação social no Brasil: trajetória de acesso e perspectivas futuras. In: SALTO, Felipe; VILAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução**: o Brasil nos anos 20. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 335-358.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2016.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

KRAUSE, Cleandro; BALBIN, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha casa minha vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional. Texto para discussão n. 1853. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2013. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/ed9afa62-ebe5-44d6-b5ab-f63e0805faad/content>. Acesso em: 15 mar. 2026.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

MANOEL, Sálua Kairuz. **Fundação Casa Popular (1946-1964)**: projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 10. ed. Atualizado por Adilson de Abreu Dallari, Daniela Libório di Sarno, Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr. E Maria Novis. São Paulo: Malheiros, 2011.

PANSIERI, Flávio. Do conteúdo à fundamentalidade do direito à moradia. In: OLIVEIRA NETO, Francisco José Rodrigues de; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEZZARROBA, Orides; BRANDÃO, Paulo de

Tarso. **Constituição e estado social**: os obstáculos à concretização da constituição. Coimbra/São Paulo: Coimbra/Revista dos Tribunais, 2008. p. 111-136.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

ROZAS, Luiza Barros. **Direito à moradia**: âmbito, limites e controle no ordenamento jurídico nacional. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas a respeito do direito fundamental à moradia na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARLET, Ingo Wolfgang; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos fundamentais no Supremo Tribunal Federal**: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 687-721.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16-17.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação**: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história da desigualdade**: a concentração de renda dentre os ricos no Brasil 1926-2013. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2018.

WILSON, Ben. **Metrópole**: a história das cidades, a maior invenção da humanidade. Tradução de Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

## COMO CITAR

CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Direito à moradia e seu adequado financiamento público. **Controle em Foco: Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Artigos Científicos, p. 114-133, jan./jun. 2026.