

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti; Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-598-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrida no período de 22 a 26 de junho de 2026, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 26 de junho de 2026, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas.

O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Emerson Affonso da Costa Moura (UFRJ e UFRRJ), José Sérgio Saraiva (Faculdade de Direito de Franca) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que, temos certeza, os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Gabriela Zenobini Marchant, Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho e Ciro Di Benatti Galvão, que apresentaram o trabalho intitulado “GESTÃO DE RISCOS CLIMÁTICOS NOS PLANOS DIRETORES: UM

(material) de gênero. Trouxeram como sugestão, a necessidade de haver uma articulação entre direito à moradia, políticas urbanas e igualdade de gênero como mecanismo de promoção da justiça social para a efetivação do constitucionalismo social brasileiro. Seguindo uma linha de raciocínio análogo, a pesquisa intitulada “RACISMO AMBIENTAL E NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: RISCO, TÉCNICA E REMOÇÃO SELETIVA EM TERRITÓRIOS URBANOS VULNERABILIZADOS” os coautoria de Thais Janaina Wenczenovicz e João Vitor Oliveira Celestino, analisaram a relação entre racismo ambiental e negação do direito à cidade no contexto urbano brasileiro que culminou na proposta de que, para que haja a efetivação constitucional do direito à cidade, é necessário a existência de políticas públicas orientadas pela permanência, pela reparação territorial, pela participação efetiva e pelo controle dos impactos discriminatórios em territórios vulnerabilizados. Já os autores Pedro Vitor de Melo Cavalcanti e Odisséia Aparecida Paludo Fontana, na pesquisa “A AGONIA DO CENTRO: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO AO ESVAZIAMENTO POPULACIONAL E A DEGRADAÇÃO FÍSICA DOS CENTROS DAS CIDADES” analisaram o papel das políticas públicas frente ao esvaziamento populacional e à degradação física de áreas urbanas centrais, em contraste com a lógica especulativa do mercado imobiliário e, como conclusão da pesquisa destacaram a necessidade de que o Poder Público implemente instrumentos sancionatórios, como o PEUC, de modo a garantir a prevalência da função social da propriedade sobre a lógica da mercadoria. Seguindo linha de raciocínio análogo, os autores Niângela Costa de Oliveira, Émilien Vilas Boas Reis e Penha Maria Gomes de Araújo, na pesquisa “A IMPORTÂNCIA DA ARBORIZAÇÃO URBANA NA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA EM GRANDES CENTROS URBANOS: EVIDÊNCIAS TÉCNICAS, IMPACTOS EM SAÚDE, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A PERSPECTIVA DA ALTERIDADE”, destacam que as áreas arborizadas contribuem para a diminuição de doenças respiratórias e cardiovasculares, além de favorecerem a saúde mental, ao reduzir níveis de estresse e ampliar a sensação de pertencimento e, por isto, a arborização urbana deve ser compreendida como política pública de saúde, sustentabilidade e cidadania, capaz de promover justiça socioambiental e consolidar cidades mais inclusivas, resilientes e humanas. No mesmo sentido, a pesquisa “A

Guilherme Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, debruçaram-se sobre as novidades trazidas pela lei nº 13.777/2018 que trata da possibilidade de aquisição de multipropriedade por fragmentação temporal, fundamentando a pesquisa no fato de que a aquisição desta espécie de propriedade, por fração temporal, apresenta características típicas dos direitos reais, como publicidade registral, oponibilidade erga omnes, autonomia patrimonial, transmissibilidade e tutela possessória. Já os autores Emerson Affonso da Costa Moura e Mauricio Jorge Pereira da Mota na pesquisa intitulada “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA CONTRA REMOÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS: A POLÍTICA PÚBLICA FORMADA PELA DECISÃO ESTRUTURAL DA ADPF 828”, discutiram sobre a tutela do direito humano-fundamental à moradia digna, na decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, de forma a determinar o papel da decisão estrutural na formação de políticas públicas de proteção contra remoções estatais. Seguindo linha de raciocínio análogo, o trabalho “A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SABARÁ-MG: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO” de autoria de Beatriz Souza Costa, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark, analisou a proteção do meio ambiente cultural do município de Sabará/MG à luz do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios do desenvolvimento sustentável, destacando que a preservação do patrimônio cultural pode ser compatibilizada com o desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas integradas, gestão territorial responsável, participação social e incentivo ao turismo cultural sustentável. As autoras Edvania Barbosa Oliveira Rage e Luziane De Figueiredo Simão Leal, na pesquisa intitulada “A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E DAS CONCESSIONÁRIAS PELA POLUIÇÃO VISUAL DA FIAÇÃO AÉREA NA CIDADE DE MANAUS NO ESTADO DO AMAZONAS” trouxeram profundas reflexões sobre a poluição visual causada pelo excesso e desordem da fiação aérea na cidade de Manaus/AM, problematizando a responsabilidade do poder público e das concessionárias diante da permanência de estruturas obsoletas em um contexto de avanço tecnológico e expansão da conectividade urbana. Já

Costa Eccard e Jordana Aparecida Teza, analisou a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, articulando-a aos pressupostos do constitucionalismo de Luigi Ferrajoli para problematizar a política de tarifa zero no transporte coletivo brasileiro. As autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie na obra “DIREITO HUMANO À MORADIA, NEOLIBERALISMO E MUDANÇA CLIMÁTICA: UM RETRATO DA VULNERABILIDADE NO BRASIL”, examinaram o direito humano à moradia em um cenário marcado pela ascensão do neoliberalismo e intensificação dos efeitos da mudança climática; sinalizando a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos crescentes riscos ambientais. A pesquisa “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E LIMITES INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM GOVERNADOR VALADARES”, de autoria de Jamir Calili Ribeiro e Diana Fidelis Alves de Souza, analisou os instrumentos de financiamento da política pública urbana, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a partir do estudo de caso do Município de Governador Valadares/MG. Já Felipe Fukuyama Bernini, Luiz Francisco Borges e Taís Nader Marta, na pesquisa “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO” analisaram a desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro. Evidenciando o procedimento da desapropriação-sanção aplicada aos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, bem como os mecanismos prévios de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Seguindo linha de raciocínio análoga, a pesquisa intitulada “JUSTIÇA URBANA E ALUGUEL DE CURTA DURAÇÃO: O EFEITO PREVENTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO FINANCIAMENTO SOCIAL” de autoria de Isabela Franciane Bassani Mangolin e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisou a questão de que a especulação imobiliária atua como ferramenta de expansão do patrimônio em detrimento da função social da propriedade; evidenciando que a conversão da moradia social em ativo de rentabilidade financeira, degrada o meio ambiente urbano e gera injustiça ambiental. Já José Claudio Junqueira Ribeiro, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark na

CULTURAL: DIREITO À CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS”, analisou o “grafite” como manifestação artística e cultural dotada de relevância jurídica, investigando sua relação com o patrimônio cultural, o direito à cidade e a democratização dos espaços urbanos contemporâneos. Já a pesquisa “O ORDENAMENTO TERRITORIAL DE DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRA” de autoria de Mariana Maysa Galindo Souto e Reginaldo Pereira, analisou o fato de que a demanda por cidades sustentáveis, inovadoras e inclusivas, tem refletido nos destinos turísticos tradicionais, impulsionando a sua transformação em territórios inteligentes dotados de infraestrutura tecnológica, modelos de governança participativa e políticas públicas marcadas pela eficiência, intersetorialidade e complementariedade. De forma aproximativa, a pesquisa “PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, MOBILIDADE SELETIVA E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL” de autoria de Antônio Carlos Fernandes Coelho Júnior e Renato Duro Dias, fizeram uma análise crítica das relações entre a reestruturação urbana orientada pela racionalidade neoliberal, a produção de desigualdades de mobilidade e os limites à efetivação do direito à cidade; destacando que a mobilidade opera simultaneamente como expressão e mecanismo de reprodução das desigualdades, limitando o exercício do direito à cidade. Por fim os autores Rodrigo Plack Ferreira, Thamires Ribas Lopes Smith e Flavia Oliveira da Silva, na pesquisa intitulada “PROTEÇÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO: INCONSTITUCIONALIDADES DO AUTOLICENCIAMENTO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SUCESSÓRIO” realizaram uma robusta análise sobre a nova lei geral de Licenciamento Ambiental, no âmbito do auto licenciamento, destacando que esta legislação enfraquece os direitos transindividuais, e, portanto, uma decisão judicial contra majoritária deve ser tomada para preservar uma sociedade ecologicamente equilibrada para as gerações presentes e futuras.

Os trabalhos, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável, permitindo-se um olhar mais atento para as

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA)

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO

SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND THE RIGHT TO HOUSING: CHALLENGES TO ITS EFFECTIVENESS

Felipe Fukuyama Bernini ¹

Luiz Francisco Borges ²

Taís Nader Marta ³

Resumo

O presente artigo analisa a desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro. Parte-se da compreensão do direito à moradia como direito social previsto na Constituição Federal e diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à função social da propriedade. A pesquisa examina os fundamentos da intervenção estatal na propriedade privada, com enfoque na desapropriação urbanística prevista no artigo 182 da Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade. O estudo aborda o procedimento da desapropriação-sanção aplicada aos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, bem como os mecanismos prévios de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. A partir de revisão bibliográfica e análise normativa, verifica-se que, embora exista previsão jurídica para compelir o adequado aproveitamento da propriedade urbana, a aplicação prática da desapropriação para fins de política urbana apresenta baixa efetividade. Sustenta-se que tal limitação decorre não apenas de entraves administrativos e políticos, mas também da predominância da lógica neoliberal e da mercantilização da moradia, que favorecem a especulação imobiliária e a proteção da propriedade privada em detrimento do interesse coletivo. Conclui-se que a efetivação do direito à moradia demanda atuação estatal mais eficiente e comprometida com a função social da propriedade e com a implementação concreta das diretrizes constitucionais de justiça social e política urbana.

Palavras-chave: Direito à moradia, Desapropriação urbanística, Função social da propriedade, Política urbana, Propriedade privada

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes expropriation for urban policy purposes as an instrument for implementing the fundamental right to housing in the Brazilian context. It begins with the understanding of housing as a social right established by the Federal Constitution and directly related to human dignity and the social function of property. The research examines the foundations of state intervention in private property, focusing on urban expropriation provided for in Article 182 of the Federal Constitution and regulated by the City Statute. The study addresses the procedure of punitive expropriation applied to unbuilt, underused, or unused urban properties, as well as the prior mechanisms of compulsory parceling, building or use, and progressive property taxation over time. Based on bibliographic review and normative analysis, it is verified that, although there is a legal framework intended to compel the proper use of urban property, the practical application of expropriation for urban policy purposes remains limited in effectiveness. It is argued that such limitation results not only from administrative and political obstacles, but also from the predominance of neoliberal logic and the commodification of housing, which favor real estate speculation and the protection of private property over collective interests. The study concludes that the effectiveness of the right to housing requires more efficient state action committed to the social function of property and to the concrete implementation of constitutional guidelines concerning social justice and urban policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Urban expropriation, Social function of property, Urban policy, Private property

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia, embora expressamente reconhecido como direito social pela Constituição Federal de 1988, ainda enfrenta graves obstáculos para sua concretização no Brasil. A existência de imóveis urbanos vazios, subutilizados ou não edificadas, ao lado do déficit habitacional e do aumento da população em situação de vulnerabilidade, revela uma contradição estrutural entre a proteção jurídica da propriedade privada e a efetivação material da moradia digna.

Nesse contexto, a função social da propriedade assume papel central na política urbana brasileira. A Constituição Federal, ao mesmo tempo em que assegura o direito de propriedade, condiciona seu exercício ao atendimento de uma finalidade social, especialmente no espaço urbano. O Estatuto da Cidade, por sua vez, regulamenta instrumentos destinados a combater a ociosidade imobiliária e a promover o uso adequado do solo, entre eles o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e, em último caso, a desapropriação para fins de política urbana.

Apesar da previsão normativa desses mecanismos, sua aplicação prática ainda se mostra limitada. A desapropriação urbanística, embora concebida como instrumento capaz de induzir o cumprimento da função social da propriedade e contribuir para a efetivação do direito à moradia, encontra barreiras jurídicas, políticas, econômicas e ideológicas. Em especial, a lógica de mercantilização da moradia e a força do mercado imobiliário acabam por enfraquecer a atuação estatal, mantendo a propriedade urbana como ativo econômico antes de reconhecê-la como meio de realização de direitos fundamentais.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia da desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito à moradia. Para tanto, parte-se do estudo dos direitos fundamentais e do direito à moradia, avança-se para a compreensão da intervenção estatal na propriedade privada e do instituto da desapropriação, até alcançar a análise crítica da função social da propriedade no contexto da política urbana brasileira.

A pesquisa adota abordagem teórico-bibliográfica, com fundamento na doutrina jurídica, na legislação constitucional e infraconstitucional e em autores que examinam a relação entre Estado, propriedade, ideologia e mercado. Ao final, busca-se demonstrar que a baixa efetividade da desapropriação urbanística não decorre apenas de limitações normativas ou procedimentais, mas também da predominância de uma racionalidade econômica que subordina o direito à moradia aos interesses da propriedade privada e da especulação imobiliária.

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O DIREITO À MORADIA

Primeiramente, é elementar distinguir o conceito de direitos humanos e direitos fundamentais, que se verifica de maneira simples: os primeiros se tratam dos direitos estabelecidos internacionalmente por meio de tratados, vinculando os países signatários; os segundos nada mais são que direitos humanos já positivados no ordenamento jurídico de determinado país. Logo, o critério é formal e, sendo assim, as características dos direitos humanos se aplicam aos direitos fundamentais (universalidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade, indisponibilidade, irretroatividade e indivisibilidade).

É possível conceituar que esses direitos se trata de mecanismos jurídicos para promover uma vida digna e harmoniosa aos integrantes da sociedade civil. Conforme explica José Afonso da Silva (2016, p. 180), a natureza "fundamental" de certos direitos reside na sua essencialidade para a sobrevivência e autorrealização do indivíduo. O autor defende que tais garantias não podem ser limitadas ao reconhecimento formal, exigindo uma implementação concreta e material que alcance a todos de forma isonômica.

Os direitos fundamentais passaram por algumas transformações durante os anos por terem que acompanhar a realidade fática em que estão inseridos, modificando-se conforme ela também se modifica. Para tanto, a doutrina separou três momentos especiais que marcaram cada transformação, denominados de “Gerações”.

Vale mencionar que a doutrina contemporânea apresenta críticas ao termo “gerações”, preferindo aderir à palavra “*Dimensões*”. Isto ocorre uma vez que o primeiro induz a um sentido de substituição de uma geração por outra, não uma ideia de contribuição e desenvolvimento dos direitos.

Dentro deste contexto, os direitos fundamentais de primeira dimensão (século XVIII) são aqueles que tratam, em um primeiro momento, das liberdades individuais: direito à vida, a liberdade, à propriedade e à igualdade. Trata-se, portanto, de um rol de direitos inerentes aos cidadãos relativos às suas liberdades básicas, impondo uma oposição perante o Estado a fim de limitar sua atuação (Bonavides, 2011, p. 564).

A segunda dimensão, por sua vez, trouxe, no século XX (contexto do Estado Social), a instauração dos direitos sociais, culturais e econômicos. Ao contrário da primeira dimensão, havia a necessidade de uma ação positiva do Estado para a efetivação desses direitos. A princípio, elucida o jurista Paulo Bonavides (2011, p. 564) que “passaram por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que

exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos”.

Por fim, ao final do século XX, a terceira dimensão foi responsável por estabelecer os direitos “da fraternidade”: direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, entre outros.

A concepção da segunda dimensão dos direitos fundamentais é a parte onde reside o foco deste trabalho, uma vez que nela se inserem os direitos sociais. Tais direitos podem ser conceituados como “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (Silva, 2016, p. 288).

Entende-se, por conseguinte, que os direitos sociais dependem da ação do Estado para serem efetivados, ainda que indiretamente, com o objetivo de proporcionar melhores condições materiais à realidade do cidadão. É neste cenário no qual se encontra o direito à moradia.

Por direito à moradia depreende-se pela ocupação de determinado lugar com o intuito de fazê-lo como sua morada, sua habitação, de maneira digna e adequada e respeitando outros princípios e direitos fundamentais, tais como: a dignidade da pessoa humana, a intimidade, a privacidade e a inviolabilidade do lar (Silva, 2016, p. 319).

No rol de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, determinado no artigo 3º da Constituição Federal, há o comprometimento do Estado Brasileiro de construir uma sociedade justa, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a marginalização e promover o bem de todos. É evidente que para alcançar todos esses objetivos a moradia se apresenta como um requisito indispensável, por se tratar de um elemento básico para a garantia de uma vida minimamente confortável.

Assim, a Magna Carta brasileira estabelece em seu artigo 6º a moradia como um direito social. É interessante destacar que este instituto não constava no rol de direitos sociais no antigo texto normativo do artigo, sendo incluído com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000.

É válido destacar que não basta apenas a ocupação física de determinado lugar para se efetivar o direito à moradia. É necessário que o local ocupado apresente condições válidas para uma morada digna. A falta de moradia adequada, assim como a má distribuição de renda, é um forte indicativo da desigualdade social que assola nosso país.

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 19), há alguns critérios chaves para considerar uma moradia adequada trazidos pelas Nações Unidas, sendo eles: a) segurança de

posse (proteção legal contra despejos forçados, assédios e ameaças à posse); b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura (acesso a água potável, saneamento básico, iluminação, entre outros); c) acessibilidade econômica (o custo da manutenção da residência não pode comprometer outros direitos humanos dos residentes); d) habitualidade (proteção contra os agentes do tempo, como calor, frio, umidade, chuva e outras ameaças à saúde e riscos estruturais); e) acessibilidade social (deve-se considerar as necessidades específicas de cada grupo social desfavorecido); f) localização (próxima de instalações sociais e longe de áreas poluídas ou perigosas); g) adequação cultural (deve respeitar a expressão da identidade cultural).

Analisando todos esses critérios, é visível a má qualidade das moradias do Brasil, as quais não observam sequer metade deles, atingindo principalmente a população mais carente e marginalizada.

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada com Estatuto da Cidade, definiu o objetivo da política urbana no sentido de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*), garantindo “o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (inciso I) e “de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia” (inciso XIX, do mesmo dispositivo).

Em 16 de julho de 2005, é promulgada a Lei nº 11.124, responsável por instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo o objetivo é viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda, e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (vide artigo 2º da Lei). O SNHIS segue, aliás, o princípio da moradia digna como direito e vetor de inclusão social (artigo 4º, inciso I, alínea *b*) e o da função social da propriedade urbana (alínea *d* do dispositivo), incentivando a implementação de institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia (artigo 4º, inciso II, alínea *e*).

É claro que a inclusão da moradia no rol de direitos sociais indica um grande avanço jurídico do país, que, teoricamente, se compromete a lidar com a questão. No entanto, não basta apenas o texto normativo, são necessárias políticas públicas eficientes para que se atinja esse “ideário de justiça”. E neste caso, a desapropriação para fins de política urbana surge como uma

alternativa poderosa para forçar o uso adequado da propriedade conforme a função social, o que se apontará logo adiante.

3 A INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA

A proteção à propriedade privada possui previsão constitucional nos artigos 5º, *caput* e inciso XXII, e no artigo 170, inciso II, caracterizando-se como um direito fundamental que deve ser respeitado por todos, inclusive pelo próprio Estado. Entretanto, o direito à propriedade não é absoluto, podendo sofrer intervenção do estado em casos de utilidade e necessidade pública e interesse social. Por outro lado, sob a ótica de Shieber (*apud* Meirelles, 2016, p. 723), a legitimidade da intervenção reside no seu caráter institucional e constitucional, e não na discricionariedade absoluta das autoridades. O exercício desse poder requer observância obrigatória aos limites procedimentais legislativos, tendo como vetores de validade a finalidade pública e a intangibilidade dos direitos individuais.

Logo, a propriedade, embora seja um direito fundamental constitucionalmente estabelecido, é condicionada ao interesse da coletividade. A propriedade deve cumprir a sua função social e apresentar alguma destinação.

Segundo o artigo 22 da Constituição Federal, a legislação sobre desapropriação, requisição civis e militares e intervenção no domínio econômico é de competência privativa da União. Enquanto isso, aos estados e municípios apenas competem as “medidas de polícia administrativa, de condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social e de ordenamento das atividades econômicas, nos limites das normas federais” (Meirelles, 2016, p. 727). Além disso, os estados e municípios podem regulamentar o uso da propriedade de maneira suplementar à norma federal nas hipóteses em que se tratar de questões locais.

Sendo assim, compreende-se como intervenção do Estado na propriedade privada “todo ato do Poder Público que, fundado em lei, compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público” (Meirelles, 2016, p. 728).

Desta forma, a interferência do Estado tem como fundamento dois princípios: princípio da supremacia do interesse público e princípio da função social da propriedade. O primeiro diz respeito ao direcionamento das ações estatais para satisfazer as necessidades da coletividade em detrimento de um particular em específico. O segundo, por seu turno, explora a ideia de que o proprietário deve estabelecer uma finalidade para a sua propriedade, com o intuito de impedir a sua ociosidade e improdutividade.

São algumas as modalidades de intervenção estatal na propriedade privada, que podem impor uma restrição sobre um determinado bem (supressivas) ou retirar a propriedade do particular (restritivas), sendo elas: requisição, servidão e limitação administrativa, tombamento, ocupação temporária e desapropriação. Vale ressaltar que a única forma de intervenção estatal restritiva é a desapropriação.

Essas modalidades decorrem do poder de polícia da Administração Pública, que se define como um “complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos” (Melo, 2015, p. 846). Esse conceito traz uma perspectiva mais ampla da ideia de poder de polícia, abrangendo medidas do Poder Legislativo e do Poder Executivo. No entanto, é possível atribuir um sentido estrito para a concepção deste instituto, delimitando este importante poder da Administração no que se refere às medidas do Poder Executivo, tão somente (Melo, 2015, p. 846).

O conceito do referido poder administrativo também pode ser encontrado no artigo 78 do Código Tributário Nacional, uma vez que seu exercício constitui um dos fatos geradores das taxas, de acordo com o artigo 77 do CTN e artigo 145, inciso II, da Constituição Federal.

Como a intervenção do Estado na propriedade privada tem origem no poder de polícia exercido pela Administração Pública, é importante destacar alguns elementos fundamentais para maior compreensão sobre o tema.

O poder de polícia tem como principal fundamento a supremacia geral que o Estado exerce sobre todas as coisas em seu território. Segundo Melo (2015), o exercício do poder de polícia administrativa não deve ser confundido com outras intervenções estatais que restringem a liberdade individual. O autor sustenta que, enquanto a polícia administrativa incide sobre a coletividade em geral, certas limitações decorrem de uma relação jurídica preexistente e específica entre o cidadão e o Estado, baseada em um título jurídico diferenciado.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 146) segue na mesma linha de raciocínio, estabelecendo que a supremacia especial é fundamento do poder disciplinar, não do poder de polícia. desde que observadas as leis e a Constituição Federal, principalmente acerca dos direitos fundamentais.

O poder de polícia se caracteriza pelos seguintes atributos: discricionariedade, coercibilidade e autoexecutoriedade. A discricionariedade diz respeito à livre escolha da Administração Pública ao exercer o seu poder, devendo sempre, claro, observar os limites estabelecidos pela lei. A coercibilidade se trata da obrigatoriedade, do caráter imperativo, dos atos decorrentes do poder de polícia (nesse caso, o particular não tem a faculdade de escolher entre obedecer ao comando Estatal ou não). Por fim, a autoexecutoriedade estabelece a

prerrogativa do Poder Público de decidir e executar seus atos sem a necessidade de autorização judicial, desde que exista autorização legal e aplique o direito de defesa do particular atingido ou, em casos urgentes, não pratique abuso de poder ou aja arbitrariamente (Pietro, 2023, p. 138).

Sobre essa última característica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 137) destaca o seu desdobramento, por parte de alguns doutrinadores, em executoriedade e exigibilidade. A exigibilidade é o atributo pelo qual a Administração utiliza meios indiretos de coação para a efetivação de seus comandos, presente em todo ato decorrente do poder de polícia (Pietro, 2023, p. 138).

Para que o referido poder não seja utilizado de forma abusiva pela Administração, existem alguns limites para o seu exercício, configurando barreiras que condicionam a validade de um ato administrativo. Para que o ato de polícia seja considerado válido, é preciso observar a competência, a finalidade, a forma, a proporcionalidade da sanção (em caso de infração cometida) e a legalidade dos meios utilizados, sendo os três primeiros requisitos básicos de validade para todo ato administrativo em geral (Meirelles, 2016, p. 164). Vale mencionar que o ato de polícia responsável por suprimir totalmente o direito da propriedade ou alguma liberdade individual do particular é considerado desproporcional e, portanto, inválido, salvo na hipótese de intervenção estatal na propriedade por meio da desapropriação (Meirelles, 2016, p. 164).

Logo, existem formas de intervenção do Estado na propriedade privada decorrentes do poder de polícia da Administração (devendo observar suas condições de validade), utilizadas com o objetivo de atingir um interesse público, capazes de relativizar a ideia de direito absoluto da propriedade.

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO

Como visto anteriormente, a desapropriação é a única modalidade de intervenção estatal com caráter restritiva, ou seja, que retira e transfere a propriedade do particular ao Poder Público. O artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Brasileira, autoriza a instauração do procedimento desapropriatório tendo em vista a utilidade pública, interesse social ou necessidade pública de determinada propriedade, desde que, em regra, haja prévia e justa indenização em dinheiro.

Diante desta concepção, é possível dizer que a desapropriação representa uma forma originária de aquisição da propriedade, uma vez que inexiste título previamente formulado com o particular. Sendo assim, se por acaso houver algum erro no procedimento, não haverá

invalidação do ato expropriatório, e, além disso, há a extinção dos gravames vinculados à propriedade (Melo, 2015, p. 896).

Neste contexto, é possível classificar a desapropriação em dois grupos: desapropriação ordinária e extraordinária. A ordinária se refere aquela prevista no citado artigo 5º da Constituição Federal, que permite a desapropriação de um bem particular tendo em vista a utilidade pública, necessidade pública ou interesse social.

A utilidade pública se trata da transferência da propriedade particular por mera conveniência ao Poder Público, não necessariamente imprescindível para determinada atividade pública (Meirelles, 2016, p. 738), como por exemplo: segurança nacional, defesa do Estado, exploração de serviços públicos, entre outros (artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/41). A necessidade pública, analisada em conjunto com a utilidade pública, está ligada a uma situação de urgência, que pode ser resolvida através da transferência do bem a ser desapropriado ao domínio público (Meirelles, 2016, p. 738). E, por fim, o interesse social consiste na “distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público” (Meirelles, 2016, p. 738).

A denominada desapropriação extraordinária, no que lhe diz respeito, está vinculada à função social da propriedade urbana ou rural, estabelecendo formas diferentes de indenizar o particular, uma vez que possui uma finalidade punitiva. A desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária em consequência da inobservância de sua função social, por exemplo, é indenizável através de títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos, nos termos do artigo 184 da Constituição Federal. Ao passo que, nas hipóteses de desapropriação ordinária, a indenização é prévia e em pecúnia.

O procedimento do instituto da desapropriação ocorre em duas fases: declaratória e expropriatória. A primeira é aquela em que, através de um ato administrativo (decreto, por exemplo), o Poder Público declara seu interesse na desapropriação de determinada propriedade como utilidade pública, interesse social ou necessidade pública. No referido ato, a Administração Pública deve ser precisa acerca da área a ser desapropriada e da finalidade a qual se destina.

Com a declaração de vontade, se torna permitido que as autoridades administrativas ingressem no imóvel e realizem inspeções e levantamento de campo, valendo-se, inclusive, de força policial, caso necessário, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.365/41. Por óbvio, eventual dano por excesso ou abuso de poder pelas autoridades ensejará a possibilidade de o particular pleitear indenização por perdas e danos.

Outro efeito da declaração se trata do início do prazo de caducidade. Realizado e publicado o ato administrativo, a desapropriação deve se efetivar, seja mediante acordo ou ação judicial, dentro do prazo de 5 anos (em caso de desapropriação por utilidade pública) ou 2 anos (em caso de interesse social, conforme estabelece a Lei nº 4.132/62).

Vale destacar que a declaração vai estabelecer o estado do bem, utilizado como base referencial para a indenização devida. Além disso, eventuais benfeitorias realizadas nos imóveis até a transferência definitiva da propriedade ao Poder Público apenas serão indenizadas se forem necessárias ou úteis (esta última desde que autorizadas pela Administração), isto porque a declaração não produz efeito direto ao direito de propriedade, permitindo que o expropriado explore o bem e nele construa (Meirelles, 2016, p. 741). Em contrapartida, eventuais benfeitorias voluptuárias não são consideradas no cálculo da indenização.

Por indenização justa entende-se o ressarcimento do valor real da propriedade, correção monetária, juros compensatórios, danos emergentes e lucros cessantes do proprietário, bem como juros moratórios em caso de atraso do pagamento da condenação (Meirelles, 2016, p. 746).

Outrossim, em regra, a declaração da desapropriação compete à União, aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios (artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41). Entretanto, excepcionalmente, aplica-se a tal competência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

A fase executória é aquela em que a Administração Pública inicia atos executivos para efetivamente proceder com a desapropriação e transferir o bem particular para sua titularidade, seja mediante acordo administrativo ou por ação judicial. Compete aos entes públicos expropriantes a execução dos atos necessários para efetivação da medida, porém, o artigo 3º da “lei geral de desapropriações” (Decreto-Lei nº 3.365/41), estabelece que também podem promover a desapropriação (mediante autorização expressa de lei ou contrato): a) os concessionários, permissionários, autorizatários e arrendatários; b) as entidades públicas; c) entidades que exerçam funções delegadas do poder público; d) contrato pelo poder público para executar obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada.

Assim, desde que exista previsão legal ou contratual, os atos executivos da desapropriação podem ser exercidos por outras figuras além da própria Administração Pública, considerando a atividade pública prestada.

Em caso de necessidade de ajuizamento de ação de desapropriação, salienta-se que ao particular é vedada qualquer alegação de reivindicação da propriedade expropriada, cabendo-lhe impugnar o valor da indenização, tão somente (art. 20 do Decreto-Lei nº 3.365/41).

Portanto, a desapropriação é um modo de transferir a propriedade particular ao patrimônio público ante à presença do interesse público para tanto e desde que previa e justamente indenizado. O ordenamento jurídico brasileiro prevê outra forma de desapropriação, com natureza penalizadora, a qual pode trazer graves consequências aos imóveis urbanos considerados ociosos, sem destinação.

4.1. A desapropriação para fins de política urbana e a função social da propriedade

A desapropriação para fins de política urbana se trata de uma hipótese de desapropriação extraordinária, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, como última e mais gravosa sanção a ser aplicada ao particular que não cumprir devidamente a função social da sua propriedade urbana. Propriedade esta que não está edificada, utilizada ou que é subutilizada.

Vale destacar que o Estatuto da Cidade define “imóvel subutilizado” como aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (artigo 5º, § 1º, inciso I).

A competência para desapropriar determinada área para fins de política urbana é exclusiva do Município, o qual deverá incluir a área de interesse no plano diretor mediante autorização por lei municipal específica, de acordo com o dispositivo constitucional citado acima.

Antes de o Município proceder à desapropriação, deve, obrigatoriamente e em ordem, aplicar duas outras sanções: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo; e b) aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A primeira sanção se trata da notificação do proprietário para que destine efetivamente o solo de sua titularidade, promovendo a edificação (efetivamente construa alguma estrutura), a destinação para alguma utilidade (utilização compulsória) ou o seu parcelamento. Esta última possibilidade se trata da divisão da área em lotes através do desmembramento (subdivisão do imóvel, sem abrir novas vias de circulação, como prevê o artigo 2º, § 2º, da Lei nº 6.766/79) ou do loteamento (subdivisão criando novas vias de circulação, conforme artigo 2º, § 2º, da Lei nº 6.766/79), destinado à edificação.

O Município, ainda, deverá notificar o proprietário e averbar a notificação no cartório de registro de imóveis (artigo 5º, § 2º, do Estatuto da Cidade). Com a devida notificação, o

proprietário possui o prazo de um ano para protocolar o projeto ao órgão municipal competente e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar sua execução (artigo 5º, § 4º, incisos I e II, Estatuto da Cidade).

No caso de descumprimento da primeira obrigação, o Município poderá aplicar a sanção do IPTU progressivo no tempo (IPTU) para forçar o particular a edificar, utilizar ou parcelar o solo urbano, o qual permite a majoração da alíquota do imposto pelo prazo de cinco anos consecutivos, vedada a aplicação de valor duas vezes maior ao ano anterior e observada a alíquota máxima de 15% (artigo 7º, § 1º, da Lei nº 10.257/01). Ainda, passados os cinco anos de aplicação desta segunda sanção, o Município se vale da sua prerrogativa discricionária para manter a aplicação do IPTU na porcentagem máxima da alíquota até o cumprimento da obrigação ou proceder à desapropriação (artigo 7º, § 2º, da mesma Lei).

Caso não restem suficientes as medidas anteriores, em última hipótese, cabem ao Poder Público Municipal promover a desapropriação para fins de política urbana. Ao contrário da desapropriação ordinária, esta figura se caracteriza pela indenização de títulos da dívida pública, cuja emissão tenha sido previamente aprovada pelo Senado Federal, resgatáveis no prazo de até 10 anos. Percebe-se que o legislador estabeleceu uma regra mais rigorosa se comparada com as regras gerais de desapropriação com o intuito de punir aquele que não destinar e não promover o aproveitamento adequado de sua propriedade.

Em atenção ao disposto no artigo 8º, *caput*, do Estatuto da Cidade, percebe-se a presença do termo “poderá”, ou seja, decorridos os anos de cobrança do IPTU, o Município pode escolher entre continuar aplicando as alíquotas tributárias ou proceder com a desapropriação, não sendo, portanto, automática ou obrigatória.

Em regra, para se definir o valor da indenização de um imóvel urbano devem ser considerados diversos aspectos, sendo eles: geográficos, sociais, econômicos, entre outros. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2016, p. 748), a avaliação de imóveis urbanos deve considerar uma pluralidade de variáveis, desde aspectos físicos até fatores mercadológicos, incluindo infraestrutura de transporte e valores de vizinhança. A análise deve contemplar tanto a rentabilidade atual quanto o potencial de aproveitamento do terreno, respeitando-se sempre as limitações do Código de Obras local.

Sob outra perspectiva, quando se tratar de desapropriação de imóvel em razão da inobservância de sua função social e para fins de política urbana, a indenização terá como parâmetro o valor da base do IPTU, descontado o montante incorporado em razão das obras realizadas pela Administração após a notificação do proprietário para parcelar, edificar ou

utilizar o solo, além de desconsiderar as expectativas de ganhos, lucro cessantes e juros compensatórios, conforme prevê o artigo 8º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 10.257/01.

Com a devida incorporação do imóvel urbano ao patrimônio público, o Município destinará o bem no prazo máximo de cinco anos, diretamente ou através de terceiros mediante concessão ou alienação (artigo 8º, §§ 4º e 5º, do Estatuto da Cidade).

Ao analisar todo o procedimento exposto, evidencia-se que o proprietário particular, descumprindo a função social de sua propriedade, apenas terá seu imóvel desapropriado e transferido ao patrimônio público do Município efetivamente após oito anos. Tempo este se considerar a escolha da Administração por, de fato, proceder com a desapropriação em detrimento da manutenção do IPTU em alíquota máxima.

Após a transferência do imóvel ao domínio do poder público, o Município possui o prazo de cinco anos para proceder ao aproveitamento do imóvel, podendo ser executado diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros através de procedimento licitatório (artigo 8º, §§ 2º e 3º do Estatuto da Cidade). Então, na verdade, o prazo máximo para aproveitar o solo particular no qual não se verifica o cumprimento da função social é de treze anos.

Dadas as considerações gerais acerca do instituto da desapropriação para fins de política urbana, nota-se que depende, portanto, do descumprimento da denominada função social da propriedade para que seja possível a aplicação das sanções pela Administração Pública.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) prevê que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando observa regras de “ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (artigo 39 da Lei). Em tese, portanto, a Lei faz com que o uso do espaço urbano seja exercido de acordo com os interesses da coletividade.

Contudo, a inobservância da função social não garante com que o imóvel desapropriado seja realmente destinado para atenuar as necessidades referentes à crise habitacional do país, visto que inexistente previsão legal no Estatuto da Cidade neste sentido. Aplica-se, portanto, as regras da Lei Geral de Desapropriações (Decreto-Lei nº 3.365/41) e Lei nº 4.132/62, que dispõem sobre desapropriação por utilidade pública e interesse social, respectivamente.

Nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 4.132/62, considera-se de interesse social o “aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as

necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico”.

Também prevê o artigo 5º, § 3º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, que não se dará outra destinação ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular destinado às classes de menor renda (vedada a denominada trespasseio lícito), bem como não será permitido o instituto da retrocessão, no qual permite o particular reaver o bem expropriado caso não tenha sido destinado na forma declarada no ato expropriatório (Meirelles, 2016, p. 753).

A Administração Pública possui a prerrogativa de exercer sua discricionariedade para estabelecer, na fase declaratória do procedimento, a destinação dada ao bem a ser desapropriado, conforme a utilidade e necessidade pública e interesse social, como explicado anteriormente. Entretanto, é preciso destacar o contexto material, político e ideológico que rege os interesses do Estado para compreender a sua omissão em destinar os denominados imóveis ociosos à população sem moradia.

Na sociedade capitalista, a função social da propriedade está ligada, principalmente, à critérios de valoração econômica e produção de riqueza que determinado imóvel pode auferir. Por mais que haja o cumprimento dos requisitos constitucionais para impedir a desapropriação para fins de política urbana, o proprietário, visando promover a especulação imobiliária, deixa o imóvel vazio por tempo indeterminado para que se tenha um aumento do seu preço com o intuito de vendê-lo posteriormente.

A impossibilidade de deslocamento físico do solo confere-lhe um caráter de monopólio natural no mercado. Por ser um bem de consumo obrigatório e de uso multifacetado, o imóvel urbano transcende a função social básica, consolidando-se como uma mercadoria estratégica para a reprodução do capital e para investimentos de longo prazo (Harvey *apud* Andrade, 2018, p. 190).

Diante da lógica do lucro, a moradia segue a mesma dinâmica do que qualquer outro produto a ser vendido, por exemplo. Existe o interesse de grandes empreendimentos em adquirir imóveis, especulá-los e comercializá-los com preço muito superior ao pago por sua aquisição. O mesmo raciocínio também pode ser aplicado às locações de imóveis. Em contrapartida, a moradia é um elemento essencial para o desenvolvimento de uma vida minimamente digna e a sua imprescindibilidade para a vida social faz com que o indivíduo se submeta à regra do mercado imobiliário compulsoriamente e vire escravo de sua dinâmica.

Assim, apenas detém materialmente o direito à moradia aqueles que possuem o poder econômico suficiente para tanto, permitindo com que possam barganhá-la nos moldes da dinâmica do mercado imobiliário. O fenômeno da mercantilização da moradia faz com que a

compreensão da função social da propriedade seja distorcida e relativizada de modo a garantir os interesses do mercado imobiliário:

É através da renda que os proprietários fundiários impõem sua vontade com relação aos usos de determinada fração do espaço. O monopólio sobre uma grande área os permite utilizá-la, arrendá-la ou mantê-la inativa, apenas especulando. Isso porque, a terra enquanto valor de troca pode ser comprada e vendida, visando diversos fins, quer em função de sua utilidade como meio de vida, quer da perspectiva da valorização. Esse processo mediado pelas leis de mercado, só faz sentido quando compreendido a parte de sua relação com o espaço mais amplo, ou seja, a cidade (Souza, 2016, p. 75).

Claro que a moradia não se apresenta com as mesmas características de um produto comum, existem outros fatores importantes que influenciam na sua produção, distribuição e consumação, sendo eles: o envolvimento de vários sujeitos com interesses diferentes, a quantidade de capital a ser investido para a produção e comercialização, bem como a localização da propriedade, juntamente com todos os benefícios oriundos da localidade (Souza, 2016).

Portanto, a mercantilização do direito à moradia é um fator determinante para a aplicação ineficaz do instituto da desapropriação extraordinária para fins de política urbana, promovida pelos ideais neoliberais de prevalência da mercadoria e do valor sobre os demais direitos fundamentais, ainda que previstos na Constituição ou leis infraconstitucionais.

5 A LUTA JURÍDICA-IDEOLÓGICA PELA MORADIA E A (IN)EFICÁCIA DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE POLÍTICA URBANA

Mesmo diante da previsão legal no Estatuto da Cidade acerca do instituto da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade, a mercantilização da moradia e o mercado imobiliário têm prevalecido em relação ao interesse da coletividade, ocasionando baixa efetividade da medida.

A luta pela moradia é um embate jurídico-ideológico. Jurídico, pois existem inúmeros dispositivos (nacional ou internacionalmente estabelecidos) capazes de direcionar a atividade estatal com o intuito de garantir a habitação adequada à população. Ideológico, pois a ineficácia prática das medidas (ou as omissões do Poder Público) são justificadas pela ideologia neoliberal que alicerça o sistema capitalista nos dias atuais, com a proteção acentuada da propriedade. O confronto entre os “termos” ocorre a partir da dissonância entre as previsões das normas jurídicas e as medidas efetivas do Estado.

Nesta esteira, a efetividade do direito à moradia deve ser analisada dentro do contexto do sistema capitalista, no qual, de um modo geral, todos os elementos da sociedade seguem a sua dinâmica, sendo vistas como mercadoria, com o puro objetivo de lucro.

Ao analisar a história de sua formação no início desta pesquisa, percebe-se que o Estado sempre esteve alinhado àqueles que ostentavam a sua posição no topo da hierarquia política e econômica. Na idade antiga, o aparato estatal era utilizado para manter a sociedade estamental, assim como na idade medieval e moderna. Então, na sociedade atual, essa dinâmica não poderia ser diferente.

Na verdade, é impossível tratar o Estado como uma entidade “superior” à parte do sistema em que se formou. O poder estatal é um instrumento inserido dentro da estrutura política-ideológica do capitalismo utilizado com o objetivo de manter a hierarquia política e a dominância econômica mediante o uso da força, seja ela física, jurídica ou social, dentro de determinado período histórico.

Explica Alysso Leandro Mascaro (2013, p. 22):

As interações sociais capitalistas forjam formas que são específicas e necessárias às suas estruturas, distintas de todas as demais até então havidas. A relação de troca entre sujeitos de direito se estabelece como circuito pleno nas sociedades totalmente regidas pela mercadoria. As coisas tornam-se, na plenitude dessa sociabilidade, bens passíveis de troca.

Nos moldes do capitalismo, tudo é mercantilizado: pessoas, direitos ou bens. Dentro desta lógica, somente tem acesso à moradia aqueles que detêm poder econômico para tanto. Por mais que existam projetos sociais e jurídicos para reduzir a problemática, no geral, é dessa forma que a dinâmica se mantém na prática. Assim, a moradia não escapa das relações capitalistas e também passa a se apresentar na forma de mercadoria, não de um direito.

Para garantir as interações sociais da forma que convém ao sistema econômico atual, é necessária a existência de um aparato político determinante e alheio às classes sociais (Mascaro, 2013, p. 22). Tal aparato constitui o Estado capitalista, cuja identidade estrutural apenas lhe é atribuída quando analisado sob a perspectiva geral do conjunto da reprodução das relações sociais capitalistas (Mascaro, 2013, p. 22).

Mascaro (2013, p. 46) discorre acerca da autonomia do Estado em face da totalidade social:

Se o Estado é autônomo perante a dinâmica das relações sociais de indivíduos, grupos e classes sociais, tal autonomia é, pois, relativa, porque sua posição estrutural não é outra senão a de garante terceiro necessário às próprias relações capitalistas. O Estado é necessariamente capitalista pela sua forma. Ocorre que o poder estatal, ao se estabelecer enredado numa estrutura cuja reprodução é condição de sua existência, posiciona-se, no que tange à sua autonomia, para a manutenção das próprias condições estruturais que lhe dão base.

Desta maneira, o Estado é essencial para o funcionamento do modo de produção capitalista, sendo que o fato de se apresentar como uma figura estranha entre a classe dominante e dominada é condição fundamental para a legitimação do poder e manutenção da dinâmica (Mascaro, 2013).

Antônio Carlos Wolkmer (2003, p. 80) enfatiza que a sustentação do poder, de natureza política ou jurídica, reside em um conjunto de valores aceitos consensualmente pela sociedade e que refletem os seus interesses, aspirações e necessidades. Esses conjuntos de valores estão condicionados à ideologia aplicada na sociedade em determinado período histórico, ou seja, não são estáticos e se moldam conforme as ideias predominantes de cada época.

Segundo o autor, é possível distinguir a ideologia em dois tipos gerais de significado. O significado positivo, como um o conjunto de ideias e valores relacionados com a ação a um sistema de atitudes integradas a um grupo social. Por outro lado, o significado negativo compreende a falsa consciência de domínio de classe, ou seja, uma ideia incompleta ou distorcida sobre a realidade social (Wolkmer, 2003).

A ideologia, portanto, estabelece os valores a serem seguidos pela sociedade de acordo com os interesses de cada momento histórico. Ao Estado, peça central responsável pela organização da vida social, não poderia ser diferente, visto que também se submete aos ditames da ideologia predominante, que nos dias atuais é pautada pelo neoliberalismo.

Mesmo que o direito à moradia seja considerado um ideário de justiça, uma meta a ser alcançada para o bem da coletividade, é imprescindível a análise de como se comporta na realidade, considerando todos os aspectos materiais que influenciam em sua efetividade, não apenas no aspecto jurídico.

Um dos obstáculos para a efetivação do direito social em questão se trata do direito à propriedade, que tem previsão constitucional como um direito fundamental no artigo 5º, *caput* e inciso XXII da Magna Carta Brasileira. Entretanto, o mesmo dispositivo estabelece que a propriedade deve cumprir a sua função social (inciso XXIII), considerando os requisitos fixados no Plano Diretor da cidade em que estiver locada (artigo 182, § 2º, Constituição Federal). A Magna Carta Brasileira, inclusive, determina que a ordem econômica será fundada no princípio da função social da propriedade (artigo 170, inciso III). Seguindo este raciocínio, o Código Civil também prevê em seu artigo 1.228, § 1º, que a propriedade deve estar de acordo com a suas finalidades econômicas e sociais.

A propriedade é um direito real (conforme artigo 1.225, inciso I, do Código Civil), ou seja, é sujeita ao proprietário direta e imediatamente, bem como tem seus efeitos para toda a coletividade de maneira absoluta, não podendo ser criado por pactuação, passível de abandono

e adquirível através do instituto da usucapião (Diniz, 2020, p. 36). Ensina Maria Helena Diniz (2020, p. 136) que se pode definir a propriedade “como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Percebe-se, portanto, que o direito de propriedade não deve ser invocado de forma totalmente absoluta, visto que existem exigências legais a serem seguidas. O titular da propriedade deve dar destinação ao seu imóvel a fim de atender a sua função social devidamente. Porém, dentro do contexto neoliberal, a lógica da função social é relativizada com o objetivo de permitir o processo de especulação imobiliária, o que gera lucros ao proprietário membro de grandes empreendimentos, impedindo o acesso da população mais vulnerável à moradia, mesmo com uma grande quantidade de imóveis disponíveis.

A Administração Pública é conivente com o sistema do qual faz parte. Embora crie mecanismos para reduzir os problemas de moradia, não se trata de mera benevolência do Poder Público, e sim de pressão dos movimentos populares que forçam a alteração da legislação. Mas, ainda assim, o Estado contribui para que o mercado imobiliário cresça e continue com a prática de especulação imobiliária.

Como exemplo desses mecanismos, é possível citar a promulgação da Lei de Regularização Fundiária (nº 13.465/17), a previsão do direito de laje e, como política pública, o início do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Veja, as referidas leis, embora com boas intenções para legitimar às moradias ilegais ou irregulares, representam apenas uma forma de postergar o real problema da sociedade e não visam combater a raiz da questão. À população vulnerável apenas lhe cabe recorrer a essas moradias precárias em razão de sua hipossuficiência econômica.

Tratando do PMCMV, o programa traz a falsa sensação de que o déficit habitacional está sendo devida e efetivamente combatido, no entanto, a realidade demonstra que tem contribuído em favor dos grandes empreendimentos imobiliários e promove a construção de moradias precárias. Além da questão da moradia, o programa se preocupou em fomentar a economia por meio de incentivos ao setor da construção civil, vez que a demanda por mão de obra com baixa qualificação, e, com a crise internacional de 2008, serviu como alicerce para evitar a falência de várias empresas de grande porte do setor imobiliário (Rolnik *et al*, 2015). Assim, a construção de moradias através do PMCMV é realizada de acordo com o mínimo de gastos possíveis e visando o máximo de lucro, sem qualquer influência de ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos ao redor dos empreendimentos (Rolnik *et al*, 2015, p. 132) que possam trazer custos adicionais à empresa.

Portanto, fica claro a presença da ideologia neoliberal que permeia o comportamento do Poder Público e direciona as políticas públicas, ainda que não seja uma medida direta por parte do Estado, mas mera influência. Logo, existe esse entrave ideológico, com predominância do direito à propriedade em detrimento do direito à moradia, impactando na concretização da desapropriação para fins de política urbana de forma efetiva, muito embora exista previsão legal expressa sobre sua aplicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou analisar criticamente a efetividade do instituto da desapropriação para fins de política urbana como um importante instrumento para a concretização do direito à moradia, estabelecido como direito fundamental na Constituição Federal, e para o combate ao déficit habitacional sob o contexto do sistema capitalista legitimado pela ótica neoliberal, que assegura a plena proteção às liberdades individuais.

Verificou-se que a ideologia, no caso neoliberal, determina os valores e molda a vida social contemporânea, sendo responsável por redefinir o papel do Estado e a ideia de propriedade privada. Neste contexto, ocorre a mercantilização da moradia, cuja função social é relativizada para atender os interesses do mercado especulativo.

Os números expressivos de domicílios vagos e pessoas em situação de rua evidenciam a proteção da propriedade, pregada pelo neoliberalismo, de forma praticamente absoluta em detrimento do interesse coletivo pela moradia minimamente adequada. O Estado, como aparato integrante do sistema capitalista, segue os ditames neoliberais e, ainda que indiretamente, negligencia e se omite da problemática, mesmo com a previsão legal da desapropriação quando inobservada a função social da propriedade. É desta maneira que se configura a luta jurídica-ideológica pelo direito à moradia.

Assim, apurou-se qual a efetividade real e prática da desapropriação para fins de política urbana a partir de uma análise material do contexto socioeconômico em que a sociedade contemporânea está inserida, concluindo-se que há pouca efetividade na aplicação do instituto justamente pela ideologia predominante.

A questão da moradia é um problema que persiste por séculos na sociedade brasileira e é preciso analisar criticamente todo o contexto histórico e político para compreender com profundidade as raízes da questão e buscar soluções efetivas.

Conclui-se, portanto, que a desapropriação para fins de política urbana, embora represente importante instrumento jurídico voltado à concretização da função social da

propriedade e do direito à moradia, possui efetividade limitada diante da predominância de interesses econômicos vinculados à valorização imobiliária e à lógica de mercado. A persistência do déficit habitacional e da ociosidade de imóveis urbanos evidencia a insuficiência das medidas atualmente aplicadas pelo Poder Público. Assim, a efetivação do direito à moradia exige não apenas previsão normativa, mas também atuação estatal comprometida com a implementação concreta das diretrizes constitucionais de justiça social e desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. **Propriedade privada e direito à moradia: uma crítica**. 1. ed. São Paulo: Ideias & Letras, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle; BURLE, Carla Rosado. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q47HCnW58YPJHzyvhZSWPwB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 mar. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Lilian Aparecida de. Considerações acerca da mercadoria moradia: a questão habitacional. **Espaço em Revista**. Catalão, v. 18, n. 2, 2017. DOI: 10.5216/er.v18i2.41640. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/index.php/espaco/article/view/41640>. Acesso em: 18 mar. 2025.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.