

A UTILIZAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS EM DESCUMPRIMENTO DE SUA FUNÇÃO SOCIAL: UMA SOLUÇÃO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

THE USE OF PUBLIC PROPERTIES IN BREACH OF THEIR SOCIAL FUNCTION: A SOLUTION FOR PUBLIC HOUSING POLICIES

Arthur Votto Cruz¹
Ricardo Hermany²

Resumo:

A urbanização no Brasil, desde a chegada dos portugueses no século XVI, moldou a identidade histórica, cultural e social do país. Picos notáveis de crescimento urbano ocorreram após os séculos XIX e XX, relacionados ao fim da escravidão, à Lei de Terras, à industrialização e ao êxodo rural. A desigualdade habitacional afeta populações historicamente segregadas nas cidades, ampliando o problema de pessoas sem moradia, mesmo com imóveis públicos subutilizados. A pesquisa investiga como as autoridades locais podem combater o déficit habitacional, dando um destino adequado a esses imóveis públicos negligenciados. A abordagem adotada é hipotético-dedutiva, baseada em pesquisa bibliográfica e procedimento monográfico. A hipótese a ser confirmada é se a utilização desses imóveis em políticas habitacionais pode reduzir o déficit habitacional e garantir o direito à moradia. O estudo se divide em três partes: a primeira analisa as dinâmicas político-sociais que afetam o crescimento urbano no Brasil, focando no paradoxo entre construção de unidades habitacionais e aumento do déficit. A segunda investiga o regime regulamentador da propriedade pública de imóveis e sua relação com a função social. A terceira propõe soluções, enfocando a destinação e uso dos imóveis públicos em políticas de habitação social, visando garantir moradia digna e combater o crescimento desordenado das cidades brasileiras.

Palavras-chave:

Bens dominicais. Direito à Moradia. Função Social da propriedade. Imóveis públicos. Políticas habitacionais.

Abstract:

Urbanization in Brazil, since the arrival of the Portuguese in the 16th century, has shaped the country's historical, cultural and social identity. Notable peaks in urban growth occurred after the 19th and 20th centuries, related to the end of slavery, the Land Law, industrialization and the rural exodus. Housing inequality affects historically segregated populations in cities, increasing the problem of homelessness, even with underutilized public properties. The research investigates how local authorities can combat the housing shortage, giving these neglected public properties a suitable destination. The approach adopted is hypothetical-deductive, based on bibliographical research and monographic procedure. The hypothesis to be confirmed is whether the use of these properties in housing policies can reduce the housing deficit and guarantee the right to housing. The study is divided into three parts: the first analyzes the political-social dynamics that affect urban growth in Brazil, focusing on the paradox between the construction of housing units and an increase in the deficit. The second investigates the regulatory regime for public property ownership and its relationship with social function. The third proposes solutions, focusing on the allocation and use of public properties in social housing policies, aiming to guarantee decent housing and combat the disorderly growth of Brazilian cities.

Keywords:

Dominal properties. Housing policies. Public properties. Right to Housing. Social function of property.

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), com bolsa CAPES/DS. Bacharel em Direito pela FURG. Integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão Local e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC. Advogado Trabalhista e Previdenciário.

² Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), com doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) (1999). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (1996). Professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da UNISC.

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil é marcado por uma história de profundas desigualdades e exclusão social, refletindo a construção de uma sociedade baseada em um modelo de concentração fundiária e segregação espacial. Desde a chegada dos invasores e colonizadores portugueses no século XVI, o desenvolvimento das cidades brasileiras seguiu um padrão que privilegiava as elites econômicas e políticas, em detrimento das populações subjugadas pelo poder colonial, representadas pelos povos indígenas e africanos escravizados.

Esse modelo de urbanização consolidou-se ao longo dos séculos XIX e XX, com o fim da escravidão e sua insensibilidade social, a Lei de Terras de 1850 e a industrialização, o que impulsionou um massivo êxodo rural e o crescimento acelerado das cidades. No entanto, esse crescimento ocorreu de forma desordenada, sem políticas públicas adequadas para garantir o acesso à moradia digna para todos que, através desse influxo habitacional, buscavam abrigo nas cidades, resultando em um déficit habitacional crônico e crescente no tempo e no espaço.

A urbanização brasileira, embora tenha gerado polos industriais e urbanos dinâmicos, também evidenciou uma segregação social espacialmente visível nas metrópoles e grandes cidades. De um lado, há áreas bem servidas de infraestrutura, segurança e serviços públicos de qualidade; de outro, um número crescente de favelas e ocupações irregulares, que refletem a incapacidade do Estado de lidar com as necessidades habitacionais de uma parcela significativa da população. Esse cenário paradoxal, onde existem muitas casas sem pessoas e muitas pessoas sem casas, revela a falência de um modelo de planejamento urbano que não conseguiu integrar as demandas sociais à dinâmica de desenvolvimento urbano.

Além disso, o Brasil enfrenta o desafio de lidar com a subutilização de imóveis públicos, que deveriam cumprir uma função social conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e regulado pelo Estatuto da Cidade. No entanto, muitos desses imóveis permanecem ociosos, em descumprimento de sua função, enquanto o déficit habitacional continua a aumentar e esses imóveis passam por um processo de deterioração e risco ambiental e edílico.

Diante desse quadro, surge a necessidade de repensar as políticas públicas de habitação e buscar soluções inovadoras que aproveitem o estoque de imóveis públicos como uma forma de combater a crise habitacional. A destinação de imóveis públicos subutilizados para políticas habitacionais pode não apenas reduzir o déficit, mas também promover uma reorganização e renovação do espaço urbano e sua centralidade.

Este trabalho propõe-se a investigar como os poderes públicos locais podem contribuir para a redução do déficit habitacional, destinando imóveis públicos em descumprimento de sua função social para políticas habitacionais. A pesquisa parte da hipótese de que a utilização desses imóveis, especialmente aqueles de propriedade dos municípios, pode ser uma solução eficaz para combater o crescimento dos índices de déficit habitacional e garantir o direito constitucional à moradia. A metodologia adotada é o método hipotético-dedutivo, sustentado por uma ampla revisão bibliográfica e análise documental. Autores como Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Francisco de Oliveira são referências centrais para a análise das dinâmicas urbanas brasileiras, enquanto o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal fornecem o arcabouço jurídico necessário para a discussão sobre a função social da propriedade.

A primeira parte deste trabalho explora as dinâmicas históricas, políticas e sociais que moldaram o crescimento urbano no Brasil e contribuíram para o agravamento da exclusão habitacional. Nesse contexto, a desigualdade socioespacial não é apenas uma questão de falta de moradias, mas um reflexo das relações de poder e das escolhas políticas que historicamente favoreceram as elites e marginalizaram as populações mais vulneráveis. Com o avanço da urbanização, especialmente a partir do século XIX, o Estado brasileiro priorizou políticas de incentivo à expansão imobiliária e à especulação fundiária, negligenciando a necessidade de integrar essas populações ao tecido urbano. O aumento do número de unidades habitacionais construídas não foi suficiente para reduzir o déficit habitacional, uma vez que a distribuição dessas unidades seguiu padrões excludentes, perpetuando a segregação socioespacial.

A segunda parte deste estudo concentra-se no regime jurídico da propriedade pública de imóveis e sua relação com o princípio constitucional da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, e o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estabelecem que a propriedade, tanto pública quanto privada, deve cumprir uma função social, priorizando, sobre o domínio do bem, o bem-estar da coletividade.

No entanto, a realidade demonstra que muitos imóveis públicos permanecem em descumprimento desse princípio, subutilizados ou sem destinação adequada. A pesquisa discute os entraves legais e administrativos que dificultam a destinação desses imóveis para fins habitacionais, além de analisar as possibilidades jurídicas para transformar essa situação, uma vez que a legislação brasileira oferece instrumentos, como o IPTU progressivo e a desapropriação por interesse social, mas sua implementação enfrenta desafios práticos, especialmente no âmbito dos municípios, que carecem de capacidade técnica, jurídica e financeira para promover a destinação adequada desses bens.

Essa seção também examina como o Estado pode, através de uma interpretação ampliada do princípio da função social da propriedade, utilizar imóveis públicos ociosos para mitigar o déficit habitacional. Ao analisar as leis e mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, o trabalho busca identificar formas de superação das barreiras burocráticas e legais, propondo uma gestão mais eficiente e transparente dos imóveis públicos. Com base na análise de dados e no levantamento de exemplos práticos, é possível observar que a aplicação desses instrumentos ainda é tímida, o que reforça a necessidade de uma reformulação das políticas públicas voltadas para o uso social dos bens imobiliários pertencentes ao Estado.

Por fim, a terceira parte do trabalho propõe soluções práticas e sustentáveis para a destinação dos imóveis públicos em descumprimento de sua função social para políticas habitacionais. Entre as alternativas discutidas estão a concessão de uso especial para moradia, o direito real de uso e o *retrofit* de imóveis públicos ociosos. Essas modalidades oferecem soluções inovadoras que podem ser implementadas pelos poderes locais, garantindo não apenas a redução do déficit habitacional, mas também a revitalização de áreas urbanas degradadas. O *retrofit*, por exemplo, consiste na recuperação de imóveis existentes, adaptando-os para novos usos, como moradias sociais, sem a necessidade de expansão urbana.

Esse processo evita a invariável ocupação de áreas periféricas e preserva o meio ambiente preservado, além de promover a inclusão social de populações vulneráveis em áreas centrais das cidades. Além disso, a concessão de uso especial para moradia e o direito real de uso são mecanismos jurídicos que possibilitam a regularização fundiária e a ocupação legal de imóveis públicos, sem transferir a propriedade plena, mas garantindo aos ocupantes o direito de usufruto e a segurança jurídica.

Essas ferramentas são cruciais para que o Estado possa, de forma rápida e eficaz, destinar imóveis subutilizados para fins habitacionais, sem enfrentar os desafios financeiros e operacionais de desapropriação ou construção de novas unidades habitacionais. Dessa forma, essas alternativas representam não apenas uma resposta imediata ao déficit habitacional, mas também uma oportunidade de promover a justiça socioespacial e o direito à cidade, como previsto no arcabouço legal brasileiro.

Este trabalho, ao discutir as dimensões jurídicas, políticas e sociais envolvidas na questão habitacional brasileira, busca contribuir para o debate sobre o direito à moradia digna e a função social da propriedade. A pesquisa propõe que o uso eficiente dos imóveis públicos é uma solução viável e sustentável para combater o déficit habitacional, e defende que os poderes locais têm um papel central na adoção e condução dessas políticas.

2 COMPREENDENDO AS DINÂMICAS DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL: O PARADOXO DO CRESCIMENTO DAS CIDADES

É possível se determinar o início da vida urbana no Brasil a partir da segunda metade do século XVI quando foi consolidada a invasão e conquista dos territórios indígenas pelos portugueses que estabeleciam seu domínio com a construção de vilarejos litorâneos que estabeleciam marcos de poder da autoridade colonial, econômica e religiosa. Os núcleos urbanos no que viria a ser o Brasil vão servir mais como um símbolo de dominação e como uma sede representativa dos seus poderes do que como um verdadeiro habitat da população da época, que tinha como principal modo de vida o rural.

As cidades brasileiras eram subsidiárias ao modo de produção e de vida das grandes plantações e dos ciclos econômicos que se estabeleceram no Brasil colonial na qual o espaço protagonista era o engenho, a fazenda cafeeira, as minas e as estâncias de criação de gado. A estrutura da sociedade colonial igualmente se refletia nesse espaço no qual os modelos de dominação entre as pessoas correspondiam aos lugares que seriam ocupados no ambiente.

Enquanto os portugueses e a elite crioula do país viviam nas casas-grandes das fazendas e nos sobrados das incipientes cidades, os negros escravizados e a população mestiça habitavam as senzalas e os mocambos, demonstrando claramente uma separação que se acentuava em todos os aspectos da vida, inclusive nos espaços que cada grupo deveria ocupar (Freyre, 1961). Quando as cidades passam a deter uma maior importância no cotidiano brasileiro em razão do encerramento de ciclos econômicos rurais e de uma protoindustrialização, a partir do século XIX, o modelo de exclusão forjado desde o início da colonialidade se perpetuou e se reproduziu à moda brasileira, agora em um país independente, mantendo fora do protagonismo do poder político, econômico e cultural, aqueles que eram protagonistas do processo produtivo e do trabalho, ou seja, os negros escravizados e uma insipiente classe proletária (Maricato, 2017).

A Lei de Terras de 1850, que determinou a possibilidade de se comprar e vender terras no Brasil foi fundamental para que fossem removidas de suas terras milhares de famílias que detinham a posse sobre suas terras rurais ou urbanas, através de grilagem e outros instrumentos ilegais, em razão da necessidade de se comprovar por instrumentos públicos a propriedade dos imóveis. Esse fato aliado com o episódio do fim socialmente insensível da escravidão no Brasil, ocorrida sem a garantia de qualquer compensação aos ex-escravizados, que ao serem libertos de sua situação, foram deixados à própria mercê e sem qualquer

moradia ou propriedade garantida, tendo muitos ido viver em morros e zonas afastadas dos centros nas, hoje onipresentes, favelas (Cruz, 2023, p.28).

Já na década de 1960 foi iniciado um novo ciclo de urbanização, esse decorrente do êxodo rural provocado pela industrialização mais profunda da economia brasileira que tornou o modo de vida urbano a regra em face da vida rural de até então. Dessa maneira,

Apesar de se urbanizar apenas no século XX (em 1900, segundo o IBGE, apenas 10% da população brasileira morava em cidades), o Brasil carrega, no processo de urbanização, características decorrentes das mazelas de sua relação dependente e subordinada e também algumas características de nossa “formação social”. A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m² da cidade periférica. (Maricato, 2017, p. 130-131).

A combinação desses fatores fez com que o modelo de saber/fazer cidades no Brasil fosse estabelecido em um eixo que se expande dos centros às periferias, mas o que realmente torna único esse modelo é que a ordem social de desigualdade estabelecida segue o mesmo sentido. Quanto mais uma população é desprovida de representação, bens, emprego e prestígio social, mais ela é expulsa aos extremos da malha urbana e exposta aos riscos dessa expansão das cidades em direção a zonas de fragilidade socioambiental.

Dessa maneira, a cidade brasileira se desenvolveu como um retrato de sua dinâmica social, em suas ruas, favelas, centros, passeios, parques e praças, a evidente divisão e desigualdade social estão presentes entre as rugosidades de um passado que se manifesta anacronicamente na paisagem urbana atual (Santos, 2018). Essa desigualdade é bastante observável quando se põe em perspectiva a distribuição da propriedade e uso de moradias formais nas cidades, configurando o índice de déficit habitacional, que objetiva identificar o número de pessoas que vivem sem uma moradia adequada.

Por déficit habitacional, se compreendem os domicílios que se enquadram nos seguintes parâmetros: (i) improvisados, ou seja, que não são inteiramente destinados ao fim habitacional; (ii) rústicos ou construídos precariamente; (iii) em coabitação familiar, que são aqueles que abrigam diferentes grupos familiares que desejam morar separados; (iv) em ônus excessivo de aluguel cujos valores ultrapassem 30% da renda familiar e (v) em adensamento excessivo, que significa a sobreutilização de cômodos (mais de três indivíduos por habitação) em imóveis alugados. (FJP, 2020).

Sujeitos a essa situação de fragilidade habitacional se encontram 5.876.699 famílias no Brasil, aos quais se somam mais 24.893.961 domicílios com inadequações estruturais, fundiárias ou edilícias (FJP, 2020). Assim, esse contingente populacional fica relegado a buscar suas moradas em locais como as favelas, zonas de risco ambiental, e inclusive nas ruas, onde além de estarem em riscos das mais diversas origens, encontra-se em situação de ilegalidade.

Nos espaços mencionados, a obtenção dos elementos fundamentais à vida urbana, como saneamento, gás, eletricidade, televisão, internet e outros, ocorre por interações de risco com organizações delituosas como o narcotráfico ou as milícias, em detrimento das prestações do Estado e do mercado formal. As infraestruturas são frágeis e perigosas, desprovidas de padrões de qualidade, visto que a presença estatal se restringe a incursões oportunistas por meio de suas forças militares, nas quais, comumente, adicionam uma camada adicional de ameaça à população residente desses *locus* de “ilegalidade substantiva” sendo a dinâmica desses conflitos urbanos explicada com precisão por Oliveira:

uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação, como “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho [...] e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de prática de “economia natural” dentro das cidades, casa-se, admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (Oliveira, 2003. p. 59).

Por esse motivo, compreender a extensão do déficit habitacional é fundamental para moldar e analisar as políticas governamentais referentes à habitação. Além disso, essa compreensão desempenha um papel crucial ao oferecer diretrizes aos órgãos governamentais locais sobre as reais demandas habitacionais e as áreas que demandam uma provisão iminente e urgente (Fernandes; Bragato, 2018, p. 214).

Assim, a fim de ressaltar os efeitos deletérios da precariedade da vida nesses espaços, tem-se que

[...] a própria existência histórica das favelas as situa num limiar muito tênue entre o reconhecimento legal e a ilegalidade. No caso do Rio de Janeiro, embora muitas dessas áreas estejam consolidadas há muitas décadas, poucas tiveram reconhecimento legal com base nos instrumentos existentes para tal. É nesse terreno nebuloso da existência legal das favelas que a administração pública atuará de

maneira decisiva. Como a “posse” é algo instável, permite-se que um perito afirme que um “valor maior” de indenização não seja possível, ao passo que o processo de remoção tenha continuidade aparentemente sem grandes questionamentos. (Magalhães, 2019, p. 228).

Nesse sentido, se percebe que o Estado tem atuado mais como um promotor dessa ilegalidade do que como um agente promotor e garantidor do direito à moradia digna como é o seu dever constitucionalmente estabelecido no art. 6º da CF/88. Ao invés de exercer essa prerrogativa de forma localizada e onde os problemas são mais sentidos, o Estado tem buscado opções diferentes ao planejar e executar suas políticas públicas.

Tradicionalmente os poderes públicos têm apostado em políticas de remoções e descaracterização dessas comunidades e na realocação de seus moradores para complexos habitacionais construídos em áreas afastadas dos centros das cidades e sob as condições de financiamentos sociais disponibilizados por instituições bancárias e com garantias fiscais e subsídios para construtoras contratadas pela administração pública. Exemplos desses programas habitacionais são a COHAB (Companhia de Habitação Popular), a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), o Minha Casa, Minha Vida e mais recentemente o seu sucessor Casa Verde e Amarela que, dentre muitas diferenças, destaca-se a principal semelhança entre si, que é o modelo de construção de novos complexos habitacionais e o foco na concessão do direito real de propriedade dos imóveis em face da garantia e manutenção da posse e permanente e, conseqüentemente do direito à moradia, dos seus beneficiários.

Esse modelo, ainda que tenha alcançado o objetivo de ampliar o número de moradias populares disponíveis no mercado imobiliário e facilitar a aquisição de imóveis para pessoas que, sem subsídios não poderiam acessar esse mercado, não foi capaz de solucionar o problema da escassez de moradias de propriedade pública, no atingimento de populações que não acessam o sistema bancário, ou na redução significativa do déficit habitacional. Outra questão de importância nesse cenário, é o fato de que esses empreendimentos, nos moldes apresentados até então, geralmente se localizam em espaços urbanos periféricos, em vazios urbanos, com pouca infraestrutura urbanística, além de a qualidade das construções igualmente não são das melhores, muitas vezes ocasionando em mais fragilidade habitacional do que no *status quo ante*.

Ainda, a dinâmica do assédio do mercado imobiliário nesses complexos habitacionais se mostra bastante complexo e eficaz, uma vez que, ao serem construídos em locais afastados do centro das cidades, os vazios urbanos localizados entre os centros e o complexo, que

receberam infraestrutura pública (como iluminação, esgoto, pavimentação) passa a ser consideravelmente mais valorizado. Além disso,

Essa realidade acaba por criar uma dinâmica de expansão da malha urbana em direção às periferias, que invariavelmente são zonas perigosas e insalubres das cidades. Os beneficiários dos programas de moradia popular se veem forçados a vender suas propriedades aos especuladores por valores irrisórios e se deslocar novamente para áreas de precariedade habitacional, sem a garantia de obtenção do direito real sobre a moradia. (Cruz e Hermany, 2021, p. 536)

É, portanto, imprescindível que se possa vislumbrar uma maneira de promover o direito à moradia, sem, contudo, fomentar a especulação imobiliária, expandir a malha urbana para áreas de proteção ou risco ambiental ou excluir pessoas que não possam acessar os programas habitacionais. É importante, para combater os efeitos do déficit habitacional, garantir, acima de tudo, o pleno direito à moradia digna, que, vale ressaltar, não é um e a mesma coisa com o direito real à propriedade de um imóvel, que pode ser tão precária quanto o risco habitacional.

A utilização de imóveis já construídos e que se encontram em situação de descumprimento de sua função social parece ser um caminho interessante para que se rompa com a inexorável necessidade de se construir novas unidades habitacionais e, conseqüentemente, se expanda o território urbano horizontalmente, se fomente a especulação e se necessite de firmar contratos públicos com grandes construtoras e instituições financeiras que, em última medida, sempre visam a obtenção do maior lucro. O processo para viabilizar essa vontade, entretanto, é complexo, e se afirma como tal quando se analisa os instrumentos de desapropriação sanção existentes no ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, que, em que pese seja bastante avançado, ainda oferece dificuldades práticas para sua realização.

No caso de imóveis de propriedade privada que não cumpram as regras constitucionais e infraconstitucionais da função social, ou seja, as presentes no artigo 182³ da Constituição

³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

Federal de 1988 e no artigo 5^o do Estatuto da Cidade – EC, as regras de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são aplicadas de acordo com as regulações estabelecidas pelos municípios em lei local, para posteriormente ser aplicado o instrumento do IPTU progressivo no tempo conforme o artigo 7^o do Estatuto da Cidade⁵. Caso o imóvel ainda esteja em situação de descumprimento da sua função social após a aplicação sucessiva desses instrumentos, o poder público municipal tem o poder de desapropriar o bem particular através do disposto no artigo 8^o do Estatuto da Cidade, que impõe ao desapropriante o pagamento do valor do bem em títulos da dívida pública sob o caráter de indenização ao desapropriado.

III - 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, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁴ Art. 5^o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1^o Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2^o O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3^o A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4^o Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5^o Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

⁵ Art. 7^o Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5^o desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5^o do art. 5^o desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1^o O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5^o desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2^o Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8^o.

§ 3^o É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

⁶ Art. 8^o Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1^o Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2^o O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2^o do art. 5^o desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3^o Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

A questão que se impõe para a dificuldade da realização dessa cadeia de processos que culminam na desapropriação de bens em descumprimento da função social e sua posterior destinação para políticas habitacionais é que os municípios estão impedidos de emitir títulos da dívida pública de forma autônoma desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000. Assim, a aplicação dos instrumentos desapropriatórios constantes no Estatuto da Cidade, resta dificultada e impõe que se busquem, igualmente, alternativas a esse mecanismo, sendo essa a razão pela qual, nas próximas seções deste trabalho, será tratado do regime de propriedade imobiliária dos entes públicos brasileiros e a possibilidade de seu uso com o objetivo de combater o déficit habitacional no país.

3 O REGIME BRASILEIRO DE PROPRIEDADE PÚBLICA DE IMÓVEIS: FUNÇÃO SOCIAL EM SENTIDO ESTRITO

Em face dos problemas apresentados no item anterior acerca da utilização pelo poder público de imóveis particulares em desatenção a sua função social, surge uma questão sobre a possibilidade de utilizar imóveis de propriedade pública na mesma situação para o objetivo de sua destinação para políticas públicas de habitação. Os poderes públicos têm garantido o poder/dever de ter sob sua posse e propriedade bens imóveis nos moldes do que determina a CF/88 em seu artigo 20 que estabelece que os bens pertencentes aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são bens públicos.

A doutrina vai estabelecer que bens públicos são “o conjunto de bens móveis e imóveis destinados ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regime de direito público”. (Cretella Junior, 1980, p. 204). Os bens públicos podem ser divididos em quatro categorias quanto ao seu uso, sendo elas bens de uso comum, bens de uso especial, bens dominiais ou dominicais e, mais controversos, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial perfariam o domínio público e os bens dominicais integrariam o domínio privado do Estado. (Di Pietro, 2004. p. 96).

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

A legislação infraconstitucional igualmente irá regular a propriedade de bens públicos através da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973) em seu artigo 167⁷, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) no artigo 2º, IV⁸, 74, V, §5º, III⁹ e no Código Civil em seu artigo 1.228¹⁰. Em linhas gerais, são esses dispositivos legais que irão garantir que o Estado em seu sentido lato possa ser o proprietário e dispor livremente dos bens que são de seu domínio para tal, excetuando aqueles que são inalienáveis, igualmente por força de lei, como é o caso das terras indígenas; das terras quilombolas; das unidades de conservação ambiental; ilhas costeiras; zonas marítimas e da zona econômica exclusiva, por exemplo.

O processo de disposição de imóveis por parte do Estado pode se dar de formas distintas, contudo, de modo geral e, excetuando características estabelecidas por legislações locais, é possível identificar uma sucessão de procedimentos que são necessárias à devida venda de imóveis por parte dos poderes públicos no Brasil. São eles: (i) a identificação do imóvel, momento no qual são disponibilizadas informações sobre o imóvel em veículos

⁷ Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

[...]

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001).

⁸ Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

[...]

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

⁹ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

[...]

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

[...]

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

¹⁰ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

institucionais ou diretamente nos órgãos responsáveis; (ii) a avaliação do imóvel, que consiste na determinação do valor de mercado do bem a ser disposto; (iii) a abertura de um edital de licitação, uma vez que a vasta maioria das vendas de imóveis públicos no Brasil se dá por essa modalidade e envolve na concessão de informações detalhadas sobre o imóvel, as condições de venda, os critérios de seleção dos licitantes e as datas importantes do processo; (iv) a efetiva participação no processo, que implica no pagamento de uma taxa de inscrição, a apresentação de documentos e a oferta de um lance; (v) a habilitação dos licitantes, na qual são avaliadas a habilitação jurídica, fiscal e técnica dos participantes; (vi) a homologação do resultado, no qual o órgão responsável pela venda homologa o vencedor da licitação; (vii) a assinatura do contrato, quando o vencedor da licitação e o Estado celebram um contrato de compra e venda, que estabelece as condições finais da transação; (viii) o registro em cartório, momento no qual se oficializa a transação e, finalmente, (ix) o pagamento e a entrega do bem, quando o comprador efetua o pagamento conforme o contrato e recebe as chaves do imóvel.

O procedimento de aquisição de bens imóveis por parte do Estado também pode ser dividido em etapas e formas que, ainda que sujeitas a variações impostas por leis de entes específicos, podem ser generalizadas da seguinte maneira: (i) compra direta, na qual o ente efetua a negociação e contratação da compra diretamente com o proprietário; (ii) através do processo de desapropriação¹¹ que pode se dar por a) utilidade pública, b) interesse social ou c) necessidade pública, que exigem a devida e justa indenização ao proprietário; (iii) doação, que ocorre quando um particular ou entidade voluntariamente escolhe por ceder um imóvel ao Estado muitas vezes para fins específicos, como a construção de escolas, hospitais, habitações ou parques; (iv) permuta, que possibilita uma verdadeira troca de um imóvel público por um de um particular, mas é mais usual entre diferentes órgãos estatais; (v) compra em leilão, no qual o Estado pode adquirir bens que foram apreendidos ou confiscados; (vi) compra de terras devolutas, que é a aquisição de terras sem proprietário registrado ou que foram abandonadas através de procedimentos legalmente estabelecidos; (vii) regularização fundiária, que é a aquisição da propriedade de imóveis em áreas ocupadas informalmente através da sua legalização e (viii) pelo confisco, que ocorre em situações extraordinárias e específicas em casos de atividades ilegais ou crimes, sendo essa modalidade geralmente resultado de decisões judiciais.

Os imóveis, quando sob o domínio do Estado, servem para o cumprimento dos deveres instituídos a si e para o exercício das atividades inerentes ao poder público, devendo cumprir

¹¹ Vale recordar os problemas já apresentados nesse trabalho acerca da desapropriação sanção.

com as finalidades do atendimento às necessidades públicas, o que inclui a construção e manutenção da infraestrutura, como escolas, hospitais, estradas, edifícios governamentais e outros equipamentos de uso coletivo, da promoção do desenvolvimento econômico com a construção de parques industriais, áreas agrícolas e comerciais. Outras finalidades que têm de ser atendidas são a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural, com a aquisição de áreas para a criação de unidades de conservação, parques e reservas, além de imóveis de valor histórico e cultural para preservação do patrimônio cultural.

A regulação fundiária também é uma das finalidades da aquisição de bens imóveis pelo Estado que ao fazê-lo garante a posse segura e legal dos ocupantes. Através da aquisição de áreas a serem regularizadas, seja por problemas dominiais ou urbanísticos, o Estado é capaz de incluir essas áreas ou imóveis em seu rol de propriedades, estabelecer sua devida legalização e adequação às leis locais e, após, conceder a propriedade justa e pacífica aos moradores¹².

Além da satisfação dessas utilidades públicas, a aquisição dos imóveis também deve ser regida por princípios jurídicos que irão servir de parâmetros axiológicos para o processo de aquisição em si, como também da própria utilização desses bens pelo Estado. A propriedade de bens públicos vai ser regida por princípios de direito administrativo que iram balizar a condução dos processos de aquisição e alienação dos bens pelos poderes públicos, assim como o seu uso e destinação.

São eles: (i) princípio da supremacia do interesse público, que impõe a prevalência do interesse público sobre o interesse privado na aquisição e na administração de bens imóveis pelo Estado; (ii) princípio da legalidade que estabelece que as ações do Estado relacionadas a bens imóveis, incluindo a desapropriação, licitação e contratação devem estar de acordo com a legislação aplicável; (iii) princípio da imprescritibilidade, o qual estabelece que a propriedade dos bens públicos é considerada imprescritível, ou seja, não podem ser adquiridos por terceiros através da usucapião, a menos que haja uma lei específica permitindo essa possibilidade; (iv) princípio da inalienabilidade, que determina que a alienação dos bens públicos deverá ser a exceção à regra, sendo necessária a apresentação de justificativa legal para que a alienação se realize dentro dos limites impostos pela lei; (v) princípio da indisponibilidade, no qual os bens públicos são considerados indisponíveis, ou seja, não

¹² Sobre o tema, é de suma importância levar em conta a reflexão de Fernandes de que “Se a titulação massiva certamente levou à promoção de maior segurança jurídica da posse para os moradores dos assentamentos – fator esse que não pode de forma alguma ser subestimado –, por outro lado também não se pode mais ignorar que a política legalista peruana tem tido uma série de implicações negativas não previstas originalmente: preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero etc”. (Fernandes, 2023, p. 245).

podem ser usados como garantia em transações financeiras ou como objeto de penhora, exceto em situações excepcionais previstas em lei e, finalmente (v) princípio da publicidade e transparência que requer que o ente estatal deve realizar todas as transações relacionadas a bens imóveis de forma transparente e de conhecimento público, garantindo que os interessados tenham acesso às informações relevantes. (Di Pietro, 2009).

Dessa maneira, se tem que o Estado tem uma série de requisitos, prerrogativas e princípios que vão reger a sua maneira de adquirir e administrar os bens sob seu domínio, contudo, o seu uso também é regulado pelo princípio da legalidade e a lei irá impor limites e parâmetros. Os bens imóveis públicos devem ser utilizados de acordo com uma finalidade pública, que, de acordo com a CF/88, devem ser destinados ao benefício público, como a prestação de serviços públicos, a construção de equipamentos urbanos, a instalação de órgãos governamentais, entre outros.

A legislação local igualmente irá definir a afetação ou desafetação do imóvel público, que é o ato administrativo ou normativa que irá definir a destinação de uso de um determinado bem para uma determinada finalidade. Igualmente, as leis urbanísticas municipais e seus planos diretores irão servir como limitadores ao uso dos bens estatais uma vez que definem regras de zoneamento e de uso do solo nos municípios.

O uso dos imóveis que fazem parte do patrimônio histórico e cultural de propriedade do Estado devem também respeitar as regras estabelecidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, que se submete as regras da Lei nº 3.924/61 e ao Decreto-Lei nº 25/1937. Assim, qualquer tipo de intervenção ou uso desses imóveis deverá ser feito de acordo com as normas de proteção do patrimônio, e de acordo com os padrões arquitetônicos, históricos e arqueológicos estabelecidos para o bem especificamente.

Contudo, para os fins que se propõe esse estudo, a regra de uso mais importante diz respeito ao devido cumprimento da função social da propriedade, que, ainda que seja mais rotineiramente relacionada à esfera privada, igualmente se aplica aos bens imóveis em regime de domínio público. Sobre essa matéria, Di Pietro (2006, p. 1-13) estabelece que:

Com relação aos bens de uso comum do povo e bens de uso especial, afetados, respectivamente, ao uso coletivo e ao uso da própria Administração, a função social exige que ao uso principal a que se destina o bem sejam acrescentados outros usos, sejam públicos ou privados, desde que não prejudiquem a finalidade a que o bem está afetado. Com relação aos bens dominicais, a função social impõe ao poder público o dever de garantir a sua utilização por forma que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano.

Dessa maneira, de acordo com Freitas Filho e Pereira (2016, p. 54), as disposições estabelecidas na Constituição, juntamente com seus objetivos, reforçam a necessidade de uma abrangente aplicação da função social da propriedade, abrangendo, sem dúvida, os bens públicos de acordo com suas particularidades. Ainda que haja discussões acerca da incidência da função social aos bens públicos¹³, pela justificativa que as próprias diretrizes dos seus usos já seriam suficientes para estabelecer sua função social, não se pode negar que o Estado possa, por inúmeras razões, descumprir com suas atribuições, gerando vícios administrativos.

Essa é uma realidade que se impõe com mais assertividade aos bens denominados dominicais ou dominiais, que, ao não terem seu uso destinado a uma finalidade específica, pode ter sobre si impostas as sanções pela não destinação social do seu domínio. Por isso a importância de se classificar os bens públicos, uma vez que

Acredita[mos] ser útil a classificação dos bens em uso comum, uso especial e dominical por estabelecer diversidade de regimes jurídicos que resultam em modos distintos de incidência e aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens públicos, embora não neguemos a possibilidade da incidência do princípio da função social a todas as categorias de bens públicos. (Rocha, 2005, p. 127).

Assim, se percebe que é possível reconhecer a subordinação dos regimes de bens públicos ao princípio constitucional da função social da propriedade, vertente da qual se filia esse trabalho. Dessa maneira, direcionando ao objetivo ao qual se propõe com esse estudo, adianta-se que instrumentos como a concessão de uso especial para moradia, a concessão do direito real de uso e a concessão de uso de bem público, serão algumas formas de se garantir a função social da propriedade pública que serão tratadas no ponto a seguir, e para o qual se passa desde já.

4 A UTILIZAÇÃO DO ESTOQUE PÚBLICO DE IMÓVEIS EM POLÍTICAS HABITACIONAIS: UMA SOLUÇÃO VIÁVEL E SUSTENTÁVEL PARA COMBATER O DÉFICIT HABITACIONAL

Como já demonstrado anteriormente através dos dados trazidos pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil está em uma curva ascendente, atingindo 5.876.699

¹³ Exemplo de uma construção teórica divergente é a afirmação de Abe (2008, p. 142) que diz que “enquanto dever fundamental, a função social da propriedade, previsto no art. 5.º, XXIII, da Constituição Federal, deve ser atendida por todos os particulares e, não pelo Estado, pois as sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social da propriedade urbana são imputáveis apenas aos particulares, sendo inadequadas para punir os entes públicos (União, Estados, DF, Municípios) pelo descumprimento deste dever. [...] No meio rural, é patente a inaplicabilidade das sanções jurídicas previstas para o descumprimento da função social aos entes públicos”.

de famílias e 24.893.961 domicílios em situação de risco aos seus habitantes. Naturalmente, esses dados fazem crer que, em primeira análise, existe uma deficiência de unidades habitacionais disponíveis no mercado ou que o Estado não tem condições de disponibilizá-las e assegurar o direito à moradia digna conforme é sua atribuição segundo o artigo 6º da CF/88.

Contudo, a partir da análise dos dados disponíveis sobre a quantidade de unidades habitacionais desocupadas existentes, se percebe que há um evidente desequilíbrio entre a razão déficit habitacional *versus* habitações desocupadas. O recente e bastante divulgado estudo do censo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022) sobre a existência de 11,4 milhões de casas e apartamentos vazios no país, ou seja, de cada 100 imóveis brasileiros, 13 estão sem moradores.

Igualmente, foram distribuídos, de acordo com dados do Ministério das Cidades (2023), desde a sua criação, mais de 6 milhões de habitações pelo Programa Minha Casa Minha Vida, sendo somente em 2023 mais de 10 mil unidades em 37 empreendimentos. Partindo da análise desses dados, se percebe que, ainda que o número de habitações disponíveis e vagas, tanto no mercado privado, quanto acessíveis pelos programas sociais do Governo Federal, tenha tido um importante acréscimo, a sua relação com os índices de déficit habitacional não é inversamente proporcional.

Esse descompasso paradoxal entre moradias vazias e famílias em risco habitacional é mais uma das muitas idiossincrasias da estrutura social e política do Brasil, que é, como visto, marcada por um traço indelével e profundo de desigualdades sociais. É essencial para que se possa romper com essa realidade preocupante, pensar e reproduzir na realidade e prática social, maneiras de se combater essas desigualdades, principalmente os efeitos que elas causam na questão da crise urbana e habitacional brasileira.

Já foi tratado nesse estudo, das dificuldades encontradas pelos poderes públicos em se oferecer imóveis de propriedade particular em descumprimento de sua função social, bem como dos problemas enfrentados pelas tradicionais políticas de habitação sociais, focadas na facilitação do crédito imobiliário, em enfrentar o problema do déficit habitacional do Brasil, motivo pelo qual se apresenta uma alternativa que busque se distanciar desses cenários para poder, efetivamente, enfrentar o déficit habitacional. Uma das questões mais importantes para que se compreenda essa necessidade de romper com o modelo privatista de política habitacional, é o fato de o Brasil não possuir um estoque público de moradias significativo, sendo a exceção as Vilas Militares em número de aproximadamente 20 mil casas (Valença, 2014, p. 10).

Desde o início das atividades do Ministério das Cidades, ainda em 2008, particularmente no âmbito da coordenação do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (Prauc), se discutiam modalidades de política habitacional que pudessem utilizar o estoque de imóveis públicos subutilizados em prol da garantia do direito à moradia (Balbim, 2015, p.7), contudo, desde então, ainda são muito poucos os imóveis públicos convertidos em moradia. Atualmente apenas a União conta com 757.394 imóveis sob o seu domínio, sendo 59.968 deles imóveis funcionais, servindo a uma gama extensa de fins, como prédios de bancos públicos, universidades, agências de autarquias etc., que estão em plena conformidade com sua função social e com as diretrizes e princípios da propriedade pública já tratados nesse trabalho. (Ministério da Economia, 2023).

Os restantes 697.426, a vasta maioria de imóveis de propriedade da União são bens dominicais, ou seja, não têm uma utilização destinada, estando vagos e subutilizados. Estes imóveis poderiam ser disponibilizados aos órgãos públicos aos quais compete a gerência de políticas públicas habitacionais para que possam, através de adaptações quando necessárias, servir ao propósito de combater o déficit habitacional.

Instrumentos normativos podem servir como base legal e catalisadores para essa finalidade, como é o exemplo da concessão do direito real de uso, regulada pelo artigo 1.225, inciso VII, do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002) e pelo artigo 7º do Decreto-lei nº 271/67¹⁴. Esse instrumento permite que uma pessoa ou entidade obtenha o direito de usar e usufruir de um imóvel público ou privado por um período determinado, como se proprietário fosse, muito embora não adquira a propriedade plena do imóvel.

A concessão do direito real de uso é concedida pelo proprietário legal do terreno, que pode ser uma entidade governamental, ou um particular, em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. Vale ressaltar que esse instrumento deve atender a alguns requisitos necessariamente, como é o caso do (i) tempo limitado, que indica à concessão de direito real seja determinada por um período específico e determinado em contrato, sendo esse período variável, uma vez que possível ser estabelecido em décadas ou até séculos; (ii) o uso e benefício, no qual o beneficiário da concessão tem o direito de usar, gozar e até mesmo construir sobre o terreno, desde que esteja de acordo com os termos estabelecidos no contrato de concessão, sem, contudo se tornar em proprietário do bem; (iii) a transferência e herança,

¹⁴ Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

característica na qual a concessão de direito real de uso pode ser transferida ou até mesmo herdada, desde que esteja em conformidade com as leis e regulamentos locais e as condições estabelecidas no contrato de concessão; (iv) as finalidades diversas, que estabelece que a concessão pode ser utilizada para diversos fins, como moradia, atividades comerciais, industriais, agrícolas, recreacionais, entre outros; e (v) o pagamento de taxas, que impõe ao beneficiário da concessão de direito real de uso o dever de pagar taxas periódicas ou anuais ao proprietário do terreno como compensação pelo seu uso, sendo essas taxas variáveis dependendo do local e das circunstâncias do seu fim.

Nesse sentido, a concessão de direito real de uso pode ser uma ferramenta importante para o desenvolvimento de projetos habitacionais de longo prazo, permitindo que pessoas ou entidades utilizem a terra de forma segura e plena por um período significativo sem, contudo, adquirir a propriedade do bem. Sobre o instrumento,

[...] foi instituída pelos art.7º e 8º do decreto-lei n.271, de 28-2-1967 e é expressamente recomendada, preferentemente à venda ou doação de bens públicos, pelo art. 19, § 1, da Lei estadual n.89, de 27-12-1972 e pelo art.63 do Decreto-lei Complementar estadual (São Paulo). N.9, de 31-12-1968 (Lei Orgânica dos Municípios). Pelo art.8º do Decreto-lei n.271/67 ela abrange o espaço aéreo.” (Mukai, 1988, p.147).

Outro instrumento previsto no arcabouço legal brasileiro é a concessão de uso de bem público que permite que uma pessoa ou entidade utilize um bem público, por um período determinado e com certas condições, sem adquirir a propriedade do bem.

A legislação que regula a concessão de uso de bem público no Brasil, é a Lei Federal nº 8.987/1995, que trata, principalmente das concessões de serviços públicos, mas, também, da concessão de uso de bens públicos associados a esses serviços. Ainda, no âmbito do poder local, a regulamentação específica pode variar de município para município, dependendo das políticas locais e das leis destes entes.

A principal diferença entre a concessão de uso de bem público e a concessão do direito real de uso se situa na duração e na natureza do direito concedido, sendo a concessão de uso é temporária e revogável, enquanto a concessão do direito real de uso é mais duradoura e oferece ao beneficiário um nível mais elevado de controle e uso sobre o bem público.

Outro importante instrumento que pode ser utilizado para dar aos imóveis públicos dominicais ou em situação de abandono um uso voltado à habitação de interesse social, como é o caso da concessão de uso especial para moradia – CUEM, prevista no Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001, na Lei Federal nº 11.481/2007 e, mais especificamente

às terras rurais, na Lei Federal nº 13.465/2017. O CUEM é uma ferramenta jurídico-administrativa que permite a posse de um terreno público para fins de moradia, desde que determinados requisitos sejam atendidos.

Os requisitos para a sua aplicação e adoção são:

- Os ocupantes da área devem possuir o imóvel há, no mínimo, cinco anos, ininterruptamente. A posse pode ser transferida e o tempo de posse do morador anterior pode ser computado para preencher esse requisito;
- Durante esse período não pode haver oposição (não pode haver nenhuma ação judicial reivindicando a desocupação da área);
- É necessário que o imóvel seja usado para fins de moradia;
- O tempo de posse exigido deve ser anterior a 30 de junho de 2001. No entanto o Município tem autonomia para criar uma lei própria que atenda aos interesses de seus moradores, podendo, inclusive, estabelecer o limite do período de aquisição diverso do estabelecido na MP 2220/01;
- Não ser proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural. (Saule Júnior, 2012, p. 15-16).

Cumpridos os requisitos, o solicitante da concessão deve pedi-la ao ente público proprietário do bem, que procederá em um prazo de 12 meses a decidir sobre o pedido e, caso não decida nesse período ou negue o pedido, os requerentes poderão ingressar com uma ação no Poder Judiciário requerendo a concessão. Após, o próximo passo é registrar o título no cartório de registro de imóveis, o que garante a segurança jurídica da posse e permite que o ocupante tenha direitos análogos ao de propriedade sobre o imóvel.

Existirão casos no qual poderá haver a necessidade de pagamento de taxas e custos associados ao processo de regularização, como taxas de cartório e custos de topografia, por exemplo, mas a concessão, em regra, se dá de forma gratuita, inclusive a sua manutenção, ou seja, não são cobradas mensalidades ou aluguéis. No mesmo sentido, o beneficiário da CUEM deverá cumprir com as obrigações estabelecidas na legislação, como, por exemplo, a manutenção do bem ou terreno e a sua utilização exclusivamente para fins de moradia.

É importante ressaltar que, ainda que essas regras gerais sobre a CUEM estejam determinadas em legislação federal, os municípios têm autonomia para incluírem outros pontos específicos em suas leis próprias, isso, é claro, quando se referirem a bens de propriedade das administrações locais. Os instrumentos legais aqui citados trazem alternativas bastante viáveis à concessão do direito de uso sobre imóveis subutilizados de propriedade pública, mas, na prática, exigem a organização de demandas coletivas, a movimentação de órgãos jurisdicionais e a própria existência de conflitos sobre a legitimidade da posse, que, frequentemente, é originada em processos violentos (Cafrune, 2010).

Além disso, muitas vezes os imóveis públicos em desuso se encontram em más condições de conservação ou não tiveram em seu projeto inicial de construção o uso habitacional como escopo, o que, evidentemente, dificulta ou impede sua utilização como moradia. Para solucionar esse problema, a revitalização de edifícios em condições precárias ou abandonados através da técnica de *retrofit*¹⁵ tem se tornado uma escolha frequente no setor imobiliário com o intuito de aumentar o valor de propriedades e regiões urbanas em declínio tanto em termos de estrutura como de demanda de mercado.

Essa abordagem visa reintegrar no mercado de aluguel ou venda imóveis que estavam em uma trajetória descendente no que diz respeito à sua utilização e ao seu valor de mercado. O uso desta abordagem arquitetônica com o propósito de recuperar e redirecionar propriedades privadas tem sido objeto de discussão e aplicação cada vez mais frequente em iniciativas governamentais voltadas para projetos habitacionais em constante expansão (Sartori, 2018). Assim,

Diversas iniciativas de *retrofit* no Brasil estão vinculadas à valorização imobiliária e adaptação de uso em edificações históricas, especialmente nas grandes capitais, onde há uma tendência das políticas públicas urbanas em retornar os investimentos para as áreas centrais degradadas. (SARTORI, 2018, p. 31).

Recuperar e adaptar imóveis públicos e destiná-los ao uso habitacional é uma maneira de assegurar o cumprimento da função social da propriedade pública, garantir o direito à moradia de famílias em situação de risco habitacional e de preservar o patrimônio cultural e arquitetônico das cidades, além de facilitar a moradia em áreas centrais das cidades que, frequentemente, passam por processos de degradação e despovoamento. Além disso, em 14 de março de 2023, o Ministério das Cidades anunciou sua intenção de estabelecer o programa Minha Casa Retrofit, com o propósito de revitalizar e aproveitar propriedades públicas atualmente ociosas, dentro do contexto do programa Minha Casa Minha Vida, visando ao financiamento e à oferta de habitação social para famílias beneficiárias do MCMV (CNN Brasil, 2023).

Ainda, o programa MCMV, através da sua nova modalidade o Minha Casa Minha Vida Entidades, ainda será beneficiado pelo Programa de Democratização dos Imóveis da União – PDIU que está sendo planejado com o propósito de direcionar para fins de interesse social os bens imóveis pertencentes à União que se encontram em estado de indefinição,

¹⁵ O termo em inglês que significa a reciclagem e incorporação de tecnologia construtiva, estrutural e de serviços a construções antigas, além de estar intimamente relacionado ao desenvolvimento e melhoria do desempenho dos sistemas arquitetônicos (mecânico, elétrico e hidráulico) em construções de moradia popular nas cidades, contribuindo para a redução do déficit habitacional. (Silva, 2013).

incluindo áreas urbanas desocupadas, edifícios desabitados e ocupados, conjuntos habitacionais com famílias sem títulos de propriedade, e comunidades urbanas informais. O PDIU terá três prioridades, (i) provisão habitacional; (ii) regularização fundiária e urbanização e (iii) obras de infraestrutura.

O Programa de Democratização dos Imóveis da União, formalizado pelas portarias SPU/MGI N^o, 4.211, 4.212 e 4.252 de agosto de 2023, já destinou ao uso do PMCMV três imóveis para uso habitacional, sendo eles em São Paulo – SP, na Praça da República, n. 287 e 299 – República que, segundo o governo, tem capacidade para 100 unidades habitacionais; em Manaus – AM, na Rua Quintino Bocaiúva, n. 122, Centro, que poderá receber cerca de 85 unidades habitacionais e em Vitória – ES, na Rua João Caetano, n. 33, Centro, que de acordo com o Governo Federal, poderá receber 106 unidades habitacionais (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023).

Essas movimentações em direção a uma maior disponibilidade dos imóveis públicos sem um uso definido para fins de sua utilização em políticas habitacionais são, de fato importantes para que se possa atacar o problema do déficit habitacional de forma alternativa aos modelos tradicionais de construção de novas casas e expansão das cidades rumo as suas periferias. Ao se recuperar e destinar imóveis públicos, nos centros das cidades e assegurar a sua posse segura aos moradores, se estará não só garantindo um teto digno aos beneficiários, mas também o seu direito fundamental de acesso à cidade, seus centros, ao mercado de trabalho, aos equipamentos urbanos e aos espaços culturais e de interação social.

Da mesma forma, a cidade ganha ao incorporar a locais em processo de deterioração urbana, gentrificação e de despovoamento, novos moradores e suas experiências, que só têm a contribuir com a revitalização desses espaços e ao pleno respeito aos princípios do direito urbanístico e à função social da propriedade urbana, privada ou pública. É essencial para esse fim, contudo, que se possa avançar no projeto de democratizar o uso dos imóveis que se encontram sem ocupantes, sem uso e sem função social, além de ampliar o debate público acerca dessas possibilidades e aplicar, em políticas públicas de habitação, a ideia de que, para que se tenha uma cidade verdadeiramente justa no Brasil, não é possível existir casas sem gente e gente sem casa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo explorar as alternativas para a utilização de imóveis públicos em descumprimento de sua função social como uma ferramenta eficaz para

enfrentar o déficit habitacional no Brasil. A análise demonstrou que, ao longo da história, as dinâmicas de urbanização no país foram fortemente influenciadas por fatores políticos, sociais e econômicos que perpetuaram desigualdades e exclusão habitacional.

O desenvolvimento urbano desordenado e a segregação socioespacial foram produtos de escolhas políticas que, historicamente, privilegiaram a especulação imobiliária e a concentração fundiária, relegando as populações mais vulneráveis a áreas periféricas e precárias. Esse cenário agravou-se nas últimas décadas, apesar de políticas habitacionais como o programa Minha Casa Minha Vida, que, embora tenha expandido o número de moradias, não conseguiu reduzir significativamente o déficit habitacional ou enfrentar a segregação urbana.

A pesquisa revelou que a utilização de imóveis públicos ociosos ou subutilizados representa uma oportunidade estratégica para que os poderes públicos, especialmente no nível municipal, combatam o déficit habitacional de maneira sustentável e eficaz. O princípio da função social da propriedade, consagrado no artigo 182 da Constituição Federal e reforçado pelo Estatuto da Cidade, exige que a propriedade, seja ela pública ou privada, atenda às necessidades da coletividade.

No entanto, a realidade no Brasil mostra que uma grande parte dos imóveis públicos permanece ociosa ou sem destinação adequada, enquanto milhões de brasileiros vivem sem acesso à moradia digna. O trabalho evidenciou que essa desconexão entre a disponibilidade de imóveis e a demanda habitacional reflete não apenas a falha na implementação de políticas públicas, mas também uma subutilização dos instrumentos legais disponíveis.

No contexto da segunda parte do estudo, foi possível concluir que o arcabouço jurídico brasileiro oferece ferramentas poderosas para que os municípios possam utilizar imóveis públicos para enfrentar o déficit habitacional. Instrumentos como a desapropriação por interesse social, o IPTU progressivo e as sanções pelo descumprimento da função social da propriedade são previstos na legislação, mas sua aplicação ainda é incipiente, sendo o desafio, não apenas de natureza legal, mas também administrativa.

Muitos municípios carecem de estrutura e capacidade técnica para identificar, gerir e destinar esses imóveis para fins habitacionais. A pesquisa mostrou que, para que essas ferramentas sejam efetivamente utilizadas, é necessária uma maior articulação entre os entes federativos, além de um fortalecimento da capacidade institucional dos municípios.

Além dos desafios legais e administrativos, o trabalho também destacou o potencial transformador de políticas habitacionais baseadas na reutilização de imóveis públicos. A

terceira parte do estudo apresentou soluções práticas e inovadoras, como a concessão de uso especial para moradia, o direito real de uso e o *retrofit* de edifícios públicos subutilizados.

Essas modalidades oferecem alternativas ao modelo tradicional de construção de novas unidades habitacionais, que frequentemente resulta na expansão desordenada das cidades em direção às periferias. Ao destinar imóveis públicos já existentes para fins habitacionais, os municípios podem não apenas reduzir o déficit habitacional, mas também revitalizar áreas urbanas degradadas, promovendo a inclusão social em regiões centrais e bem servidas de infraestrutura.

O *retrofit* foi discutido como uma solução arquitetônica e urbanística eficaz, que permite a recuperação de edifícios em desuso, adaptando-os para novas funções, como moradias sociais, evitando novas expansões urbanas e promovendo a sustentabilidade das cidades. Além de oferecer uma resposta imediata à crise habitacional, essa estratégia reorganiza o espaço urbano, facilitando a ocupação de áreas centrais, historicamente mais acessíveis a empregos e serviços, garantindo moradias dignas para as populações mais vulneráveis.

Outro ponto fundamental abordado foi a concessão de uso especial para moradia e o direito real de uso, ambos previstos na legislação brasileira, uma vez que esses instrumentos permitem que imóveis públicos sejam destinados para a regularização fundiária e para a ocupação legal por famílias que estão em situação de vulnerabilidade habitacional. Diferentemente da transferência de propriedade plena, essas modalidades garantem segurança jurídica e estabilidade aos ocupantes, sem que o Estado precise renunciar à titularidade dos imóveis, sendo essa solução especialmente relevante para imóveis que se encontram em áreas urbanas estratégicas, permitindo uma ocupação socialmente justa e economicamente viável.

Diante de todas essas considerações, se pode afirmar que a utilização de imóveis públicos em descumprimento de sua função social pode ser uma ferramenta poderosa para a promoção de uma política habitacional mais justa, inclusiva e sustentável no Brasil. Contudo, para que essa solução se concretize, é imprescindível que haja uma mudança no papel dos poderes públicos, especialmente dos municípios, que devem assumir uma postura mais ativa na implementação dessas políticas. A gestão socialmente sensível dos imóveis públicos, aliada à utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis, pode transformar o atual panorama habitacional brasileiro, reduzindo os índices do déficit habitacional e promovendo amplo acesso aos bens comuns da cidade e à sua centralidade.

A participação da sociedade civil na formulação e implementação dessas políticas é essencial para garantir que as soluções habitacionais atendam às necessidades reais da

população, respeitando o princípio da função social da propriedade e promovendo o direito à cidade. A promoção de um escrutínio público mais amplo sobre o uso de imóveis públicos e a função social da propriedade também é fundamental para que essas políticas se consolidem.

Por fim, este trabalho confirma a hipótese central de que a destinação de imóveis públicos subutilizados para políticas habitacionais é não apenas viável, mas necessária para enfrentar o déficit habitacional e garantir o direito à moradia digna no Brasil. O caminho para a realização dessas soluções, contudo, passa pela superação de desafios legais, administrativos e políticos apresentados, além da vontade política e institucional para que os objetivos constitucionais sejam atingidos.

REFERÊNCIAS:

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 11, p. 135-154, jan./ jun. 2008. p.142.

BALBIM, Renato. **Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2015.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do Debate Teórico à Construção Política. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, Porto Alegre, n. 11, p. 197- 217, 2010.

CNN BRASIL. **Governo prepara “Minha Casa Retrofit” para o segundo semestre**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/governo-prepara-minha-casa-retrofit-para-o-segundo-semester/>. Acesso em 16 set. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CRUZ, Arthur Votto e HERMANY, Ricardo. Políticas Públicas de Aluguel Social e a Constituição de um Estoque Público de Moradias no Brasil: o Papel do Poder Local, Modalidades, Aplicação e Possíveis Resultados. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 1 (ago./set. 2005)-. – Porto Alegre: Magister, 2005- Bimestral v. 108 (jun./jul. 2023).

_____. O direito fundamental à Moradia e à cidade no Brasil: as políticas públicas de justiça Socioespacial sob a ótica da Teoria de justiça de John Rawls. In GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política** / organizado por Clovis Gorczewski. – 1. ed. – Porto Alegre: Free Press, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, p. 1-13, abr./jun. 2006.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017. **O Social em Questão** - Ano XXVI - nº 55 - Jan a Abr/2023.

FERNANDES, Karina Macedo et BRAGATO, Fernanda Frizzo. Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o Direito à Cidade no contexto da cidade da capital Porto Alegre. In Bello, Enzo et KELLER, Rene José (Org.). **Curso de Direito à Cidade: teoria e prática**. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018.

FREITAS FILHO, Roberto e PEREIRA, Flora Regina Camargos. A eficácia da função social na propriedade pública. **Universitas JUS**, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional e inadequação de moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019**. 2020. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

MAGALHÃES, A. (2019). A “lógica da intervenção” e a questão da circulação: as remoções de favelas como forma de gerir o espaço urbano no Rio de Janeiro dos Jogos Olímpicos. **Tempo Social**, 31(2), 221-242.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Leilão de Imóveis**. Disponível em: <https://imoveis.economia.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Gestão declara interesse público de três imóveis da União para o Minha Casa, Minha Vida: imóveis em São Paulo, Vitória e Manaus foram encaminhados para o programa do governo federal de moradia popular**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/agosto/gestao-declara-interesse-publico-de-tres-imoveis-da-uniao-para-o-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 08 set. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida: o maior programa de habitação de interesse social do Brasil está de volta com novas regras**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida#:~:text=Desde%20a%20sua%20cria%C3%A7%C3%A3o%20o,digna%20para%20quem%20mais%20precisa>. Acesso em 15 ago. 2023.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil: (história-teoria-prática)**. São Paulo: Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2018.

SARTORI, Thais Gonçalves. **Medidas De Retrofit Em Edifícios Típicos Existentes De Um Bairro: Desempenho E Avaliação Do Ciclo De Vida Energético**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Tecnológico, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, 2012.

SILVA, Roberto Toffoli Simões. **Preservação e Sustentabilidade: Restauros e Retrofits**. São Paulo, 2013.

VALENÇA, Márcio Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p.7-23, set./dez. 2014.