



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MARIA EDUARDA ARAÚJO RIEDEL

**A DESAPROPRIAÇÃO EM ÁREAS URBANAS E SEU DUPLO EFEITO:
COMBATE OU FOMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL?**

Recife
2025

MARIA EDUARDA ARAÚJO RIEDEL

**A DESAPROPRIAÇÃO EM ÁREAS URBANAS E SEU DUPLO EFEITO:
COMBATE OU FOMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo, Direito Urbanístico;

Orientador: Leônio José Alves da Silva

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Riedel, Maria Eduarda Araújo.

A desapropriação em áreas urbanas e seu duplo efeito: combate ou fomento
ao déficit habitacional? / Maria Eduarda Araújo Riedel. - Recife, 2025.

71 p. : il., tab.

Orientador(a): Leônio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências, anexos.

1. Déficit Habitacional. 2. Direito à Moradia. 3. Desapropriação. 4. ZEIS. 5.
Reforma Urbana. I. Silva, Leônio José Alves da . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARIA EDUARDA ARAÚJO RIEDEL

**A DESAPROPRIAÇÃO EM ÁREAS URBANAS E SEU DUPLO EFEITO:
COMBATE OU FOMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 26/03/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Leônio José Alves da Silva
(Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Daniel e Silva Meira (Primeiro Examinador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Paulo Simplício Bandeira (Segundo Examinador)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Entrar na Faculdade de Direito do Recife foi, sem dúvidas, umas das experiências mais gratificantes da minha vida. Representou o início de um longo período que, a princípio, parecia interminável, mas ao final, passou bem mais rápido do que eu gostaria. Ao olhar para trás, lembro que não sabia como seriam os próximos anos dentro daquele prédio histórico, mas tinha a certeza de que viveria momentos memoráveis.

Durante a graduação, além de descobrir aos poucos a grandiosidade do mundo do Direito, também me descobri. A faculdade proporcionou experiências únicas que moldaram quem sou hoje. Vivi momentosagridoces que, agora, consigo enxergar como fundamentais para meu amadurecimento. Conheci pessoas incríveis, que tanto me ajudaram nessa caminhada.

Com a conclusão desse ciclo, vejo o quanto esses cinco anos e meio (quase seis, na verdade) foram mais leves graças àqueles que tive ao meu lado. Meus amigos, especialmente Alexandre, Ravy, Nathalia, Clara, Pedro (s), Kassio, Germanna e tantos outros que me ajudaram nesses anos.

Agradeço também aos meus pais, Eduardo e Marianne, por todo seu apoio e incentivo. Aos meus avós, tias, primos, que sempre estiveram ao meu lado. Meu namorado, João, que vem sendo meu porto seguro desde que eu consigo me lembrar. Agradeço também ao meu orientador, Leônio, que sempre tão atencioso e sereno, possibilitou a concretização desse trabalho e me introduziu ao mundo do direito urbanístico. Por fim, agradeço também ao professor Manoel Erhardt e suas valiosas aulas de Direito Administrativo, das quais me lembrarei com carinho.

Dizer que fiz parte da história dessa instituição de ensino será com certeza umas das minhas maiores conquistas. Sou imensamente grata à FDR e a todos que fazem essa casa ser o que é.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo a elaboração e delimitação das possibilidades de aplicação de normas relacionadas ao direito à moradia, visando efetivar o resguardo desse direito fundamental. Em face da precária situação habitacional que atinge considerável parcela da população brasileira, busca-se enfrentar esse dilema por meio da desapropriação para fins de reforma urbana e por meio dos instrumentos que antecedem a desapropriação, especialmente o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Pretende-se, assim, lançar um olhar crítico acerca da morosidade e inobservância de estratégias que almejam garantir o respeito ao direito à habitação. O cerne da pesquisa também consiste na análise da eficácia das Zonas de Interesses Especial nas áreas urbanas, sua relação com o direito à cidade e o pioneirismo do Recife nesse tema. Reconhece-se o desafio de conferir eficácia ao teor normativo, o qual requer a identificação e exploração de todas as possibilidades das normas existentes. Entende-se que a formação do espaço habitacional por meio da atuação da Administração Pública influencia o senso de pertencimento e identificação com a comunidade, devendo, portanto, representar uma prioridade na aplicação de recursos públicos.

Palavras-chave: Déficit Habitacional; Direito à Moradia; Desapropriação; ZEIS, Reforma Urbana;

ABSTRACT

The present study aims to develop and outline the possibilities for applying legal norms related to the right to housing, with the purpose of ensuring the protection of this fundamental right. In light of the precarious housing conditions that affect a significant portion of the Brazilian population, this research seeks to address the issue through the mechanism of expropriation for the purpose of urban reform, as well as through the instruments that precede expropriation—particularly the compulsory subdivision, building, and use of urban land, and the progressive property tax over time (“IPTU progressivo no tempo”). The study intends, therefore, to offer a critical perspective on the slowness and lack of implementation of strategies designed to secure the right to housing. The core of the research also lies in analyzing the effectiveness of Special Interest Zones (Zonas de Interesse Social) in urban areas, their relationship with the right to the city, and Recife's pioneering role in this matter. It is acknowledged that ensuring the effectiveness of legal provisions remains a significant challenge, which demands the identification and full utilization of all existing normative possibilities. It is understood that the formation of habitable spaces through public administration plays a key role in shaping the sense of belonging and identification with the community and, as such, should be treated as a priority in both the allocation of public resources.

Keywords: Housing Deficit; Right to Housing; Expropriation; Special Zones of Social Interest; Urban Reform.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART. - Artigo

CFRB - Constituição Federal da República

CPC - Código de Processo Civil

DL - Decreto-lei

EC - Estatuto da Cidade

HIS - Habitação de Interesse Social

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo

PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Supremo Tribunal de Justiça

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Lapso Temporal Esquemático, com base no Estatuto da Cidade e na Lei Municipal nº 18.966/2022.....	54
Figura 02 - Áreas notificadas em ZEIS, em São Bernardo do Campo (SP).....	61
Figura 03 - Imagem apresentada na reportagem “Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e 'varre' 255 famílias de área rica da cidade”. Título da imagem: Famílias pedem que o prefeito João Campos (PSB) anule o decreto nº 34.603, que determina a desapropriação das famílias.....	64
Figura 4 - Localização da Ponte Engenheiro Jaime Gusmão, representada em vermelho.....	65
Figura 5 - Localização da Vila Esperança - Cabocó.....	66
Figura 6 - Imagem apresentada na reportagem “Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e 'varre' 255 famílias de área rica da cidade”. Título da imagem: Famílias pedem que o prefeito João Campos (PSB) anule o decreto nº 34.603, que determina a desapropriação das famílias.....	67

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DIREITO À MORADIA E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL.....	14
2.1 Função social da propriedade.....	17
3 DESAPROPRIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	21
3.1 Espécies de desapropriação.....	25
3.2 Características da desapropriação por interesse social para fins de política urbana.....	31
3.3 Possuidor de boa-fé detém o direito de indenização por desapropriação?.....	33
3.4 Procedimento de desapropriação: fases administrativa e judicial.....	35
3.5 Peculiaridades da fase administrativa nas desapropriações para fins de política urbana: parcelamento, edificação e utilização compulsórios e progressão fiscal para compelir o particular.....	46
4 AS DIFICULDADES QUE ENSEJAM A INEFICÁCIA DA DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE MORADIA.....	54
5 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) E SUA RELAÇÃO COM A PROTEÇÃO AO DIREITO DE MORADIA.....	59
6 O OUTRO LADO DA MOEDA: DESAPROPRIAÇÕES QUE AMEAÇAM O DIREITO À MORADIA DE POPULAÇÕES FIXADAS EM ZEIS.....	65
7 CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

É inegável a gravidade da situação de vulnerabilidade que aflige inúmeros brasileiros, especialmente no contexto das grandes metrópoles nacionais, nas quais o déficit habitacional se consolidou como elemento estrutural das paisagens urbanas, levando à extrema banalização das circunstâncias degradantes às quais indivíduos em situação de rua são submetidos. Pessoas sem domicílio, endereço ou abrigo, que se tornam meros empecilhos para aqueles que andam nas calçadas, ornamentos nos semáforos da cidade.

“Moradas” erguidas com materiais encontrados no lixo, se amontoando em lugares inacessíveis, na margem dos mangues, no alto de morros, na iminência de ruir; viadutos que se tornam refúgios contra sol e chuva; favelas cujo número de habitantes aumenta em descompasso. Pessoas desabrigadas que procuram nas lixeiras restos de comida que lhe permitam continuar perambulando pelas ruas, passam seus dias tentando encontrar alguém que ainda tenha a capacidade de lhe reconhecer como pessoa e não como coisa ambulante.

Não se mostra difícil identificar os motivos relacionados ao déficit habitacional urbano, especialmente nas metrópoles brasileiras. Dentre as razões para tanto, tem-se a desordenada urbanização, a lentidão de procedimentos legais que buscam dirimir a deficiência de moradias, a ausência da atuação da Administração Pública no controle da especulação imobiliária, a concepção classicista de direito ao espaços mais valorizados da cidade e a falta de interesse das autoridades eletivas em investir em moradias populares, atrelada à ausência de incentivo financeiro para as empresas privadas no ramo da construção civil.

Frente a esse cenário de ampla disparidade social e desamparo, surge uma questão para um pesquisador do Direito, que percebe a necessária e relevante conexão entre o saber jurídico e realidade: existem soluções na seara normativa capazes de alterar por completo ou, de pelo menos, colaborar para a transformação da conjuntura social relacionada ao déficit habitacional? Poderiam os preceitos

normativos, aliados a sua rigorosa e eficaz aplicação, deter a virtude de propiciar condições de existência digna àqueles desprovidos de um lar?

Em que pese a facilidade de identificar as razões que levam os indivíduos a “morar” nas ruas, a solução para dirimir a problemática não se mostra simples e, por vezes, parece não ser prioridade das autoridades públicas. No entanto, de início deve-se levar em consideração que o acomodado discurso sobre a inexistência de mecanismos legais capazes de promover a democratização de moradias não merece prosperar.

Portanto, a presente pesquisa propõe-se a lançar o enfoque sobre os procedimentos formais que já existem, porém não são utilizados ou demonstram falhas que os tornam ineficientes, incapazes de alcançar resultados satisfatórios para contenção do déficit habitacional nos perímetros urbanos. Como será cautelosamente discutido nos próximos capítulos, um desses mecanismos é o instituto da desapropriação, capaz de enfrentar o déficit habitacional por meio da redistribuição de imóveis e terrenos que não estão cumprindo sua função social.

Não deve-se olvidar, porém, que o premente desafio é conferir eficácia ao teor normativo, eficácia essa que, por outro lado, somente pode ser compreendida quando todas as possibilidades da norma são devidamente mapeadas e exploradas. Dessa forma, o presente estudo impende trazer reflexões acerca da eficácia jurídica normativa, contudo, frente à inviabilidade de abordar todos os mecanismos legais existentes no âmbito do Direito Brasileiro, a pesquisa abordará exclusivamente alguns deles, visando identificar qual o potencial de contribuição para a eficácia social do direito à moradia

De outra banda, não se pretende tão somente lançar enfoque no plano formal pois entende-se que o direito à habitação digna está intrinsecamente interligado às relações sociais que se organizam numa base material, de modo a resguardar a integridade psicossocial dos indivíduos que ali se alocam. Com isso, deve-se ter em mente que habitação digna não apenas perpassa pela observância de um direito

fundamental, mas também representa a garantia do bem-estar social para os que compartilham daquele ambiente.

2 DIREITO À MORADIA E SUA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O direito à moradia revela-se como uma necessidade primordial do ser humano, constituindo-se condição *sine qua non* para a fruição de uma existência digna, na medida em que o lar, além de se configurar como o asilo inviolável do cidadão, institui-se como o fundamento de sua identidade e individualidade. Conforme asseverou Edward Coke (1633), constitucionalista do século XVI, "a casa de um homem é o seu castelo", expressão que sintetiza, de maneira simplória, a sacralidade desse espaço no âmbito da esfera privada.

Em seu estado primitivo, o ser humano, mesmo diante da vastidão, encontrava um local para se fixar e uma abundância de recursos para construir seu abrigo. Contudo, o crescimento populacional e a escassez de espaços livres gradualmente limitaram a possibilidade de exercício do direito à moradia, levando à sua drástica e progressiva diminuição.

Os direitos sociais foram elevados ao status constitucional de maneira expressiva apenas no transcurso do século XX, como corolário das reivindicações do proletariado ao longo do século XIX. Esse movimento, desencadeado pelas mazelas sociais advindas do processo de industrialização, impeliu a classe trabalhadora a exigir do Estado prestações concretas para a realização do bem-estar coletivo. Tais direitos, comumente denominados de direitos de segunda geração, abarcam as esferas econômica, social e cultural, distinguindo-se, sobretudo, por sua natureza positiva, na medida em que demandam do aparato estatal uma atuação proativa e interventora. Acerca do tema, aponta Bonavides (2020) que os direitos de segunda geração foram introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX.¹

Outrossim, cumpre ressaltar que as primeiras constituições a reconhecer expressamente os direitos sociais foram a Carta Magna do México, de 1917, e a Constituição de Weimar, promulgada em 1919. O direito à moradia, por outro lado, não encontra alusão nos documentos primordiais que versam sobre os direitos sociais, pois sua primeira referência explícita somente surgiu em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 25 aduz o seguinte teor:

¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 35ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2020. p. 564.

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]

(ONU, 1948, p. 4).

Nesse sentido, a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à moradia gradativamente adquiriu reconhecimento em um extenso rol de tratados e convenções internacionais, de modo a ensejar o processo de sua progressiva especificação normativa. Entre tais instrumentos normativos, destacam-se o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, (1976); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares (1990).

Logo, vê-se que o direito à moradia se insere no âmago do direito à subsistência, que constitui a expressão mínima do direito à vida, compreendida, contudo, não apenas em sua dimensão biológica, mas enquanto prerrogativa à vida digna e à plena inserção no tecido social. Nesse sentido, a inobservância e a fragilidade do direito à moradia enseja não só a marginalização geográfica, como também a exclusão social e a marginalização econômica. Ainda, observa-se que a problemática da moradia não encontra solução plena na mera distribuição individualizada da propriedade urbana, isto é, na simples atribuição de uma unidade habitacional a cada indivíduo. Como já mencionado, a crescente segregação dessa parcela desabrigada da população pode e deve ser mitigada por meio da concessão de um “teto”, contudo a efetiva integração social e a inserção na urbe perfaz uma questão mais complexa.

O direito à moradia deve ser concebido como um direito subjetivo, direito a uma prestação não vinculada². Trata-se de um direito que integra um dever político imposto ao Estado, no sentido desse adotar providências tendentes à prestação do direito de habitação digna para os cidadãos. Nesse viés, faz-se necessário delimitar

² reivindicação que depende da livre vontade do sujeito, e sua realização não pressupõe a existência de uma contraparte vinculada legalmente a um ato pré-determinado. Um exemplo clássico de direito subjetivo a uma prestação não vinculada encontra-se em muitos direitos sociais, como o direito à saúde, à educação ou à habitação (FIUZA, 2015)

quais são as características basilares que compõem o que seria uma habitação digna. O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) das Nações Unidas, o qual interpreta o artigo 11, parágrafo 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)³ possui enorme relevância para tanto.

O comentário fornece diretrizes detalhadas sobre o direito à moradia adequada, trazendo os seguintes requisitos: **Segurança jurídica da posse**: garantia de proteção legal contra despejos forçados; **Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura**: acesso a recursos essenciais, como água potável, energia, saneamento e instalações de saúde; **Acessibilidade**: moradia acessível a todos, especialmente a grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e crianças. **Localização**: deve permitir acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, instituições de ensino e outras instalações sociais. **Adequação cultural**: a construção e os materiais devem respeitar a identidade cultural dos moradores. Assim, percebe-se que as habitações devem ser entendidas como um espaço físico de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, e promova a integração do morador ao tecido social e econômico da cidade.

Sob o prisma constitucional, o direito à moradia é explicitamente garantido como direito social no artigo 6º da CFRB de 1988, vez que a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 trouxe à categoria de direitos sociais a moradia, somada à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social aos desamparados.

Além disso, interpretação do direito a um lar, sob a análise do artigo 5º da CFRB revela sua interseção com princípios constitucionais, dentre eles a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade do domicílio e a proteção da propriedade,

³ art. 11, §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado em 16 de dezembro de 1966).

compondo, assim, um arcabouço jurídico robusto, com fins de assegurar sua eficácia no ordenamento brasileiro.

Nesse sentido, a moradia, que deve ser entendida como espaço de proteção e realização pessoal, constitui vital condição para a dignidade da pessoa humana, princípio basilar da Constituição e, portanto, desdobramento natural do direito à vida. Ademais, ao privar indivíduos do acesso a uma moradia digna, o Estado falha também em concretizar os preceitos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, previstos no artigo 3º da Constituição Federal como objetivos da República Federativa.

Além disso, o inciso XI do mencionado artigo 5º assegura a inviolabilidade do domicílio, ao fixar:

Art. 5º, XI Casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. (BRASIL, 1988).

Portanto, observa-se que o dispositivo igualmente reforça o direito à moradia, ao garantir a proteção do lar como espaço de privacidade, integridade e segurança, elevando-o ao status de um direito fundamental. Contudo, diante do alto déficit habitacional atual, a realidade brasileira encontra-se apartada dos ideais fixados pela Carta Magna, sendo a inviolabilidade do asilo confrontada pela ausência desse. Assim, o direito à inviolabilidade do lar torna-se uma promessa vazia.

2.1 Função social da propriedade

O inciso XXII do artigo 5º da CFRB de 1988, ao consagrar a garantia do "direito de propriedade", erige tal prerrogativa à condição de direito fundamental, inserido no escopo das liberdades individuais tuteladas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de uma expressão da tradição liberal clássica (FIUZA, 2015), que vê na propriedade privada não apenas um meio de assegurar a autonomia do indivíduo, mas um pilar indispensável à manutenção da liberdade e da dignidade humana.

Todavia, o direito de propriedade, longe de ser absoluto ou irrestrito, encontra limites e condicionamentos imanentes no próprio texto constitucional. A garantia

conferida pelo inciso XXII do artigo 5º deve ser interpretada em harmonia com o inciso subsequente do mesmo artigo (XXIII), que impõe à propriedade a observância de sua função social, estabelecendo que o exercício desse direito não pode se dar de forma arbitrária e deve sempre atentar para os interesses coletivos e a promoção do bem comum.

A exigência de observância da função social da propriedade sublinha a teleologia constitucional de equilibrar os direitos individuais com os objetivos mais amplos da sociedade, especialmente no que tange ao desenvolvimento sustentável, à justiça distributiva e à proteção ambiental.

José Afonso da Silva, em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, argumenta que a função social impõe à propriedade "uma destinação que vá além do interesse individual do proprietário, devendo este colaborar para que a propriedade atenda ao bem-estar social" (SILVA, 2013, p. 233). Para Silva, o direito de propriedade, embora garantido como direito fundamental, só se justifica na medida em que contribua para a concretização de valores sociais como a justiça e a equidade.

Portanto, a CFRB impõe que a propriedade deve atender aos interesses sociais, de modo a observar a primazia do interesse público em detrimento do interesse particular. Assim, no intuito de zelar pelo bem comum, políticas públicas e regulamentações se voltam para a promoção do uso racional do solo e para a implementação de moradias capazes de promover a inclusão social e o respeito à dignidade humana.

Em capítulo próprio, denominado "Da Política Urbana", a CFRB discorre acerca da necessidade de uma política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O referido capítulo, em especial o artigo 182, §2º, estabelece o conceito de função social da propriedade urbana, que é de extrema importância para o presente trabalho, vejamos:

Art. 182, §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

Integrando o mandamento constitucional, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) regulamenta os artigos 182 e 183 da CFRB e detalha, em seu artigo 39, caput, o que seria o conceito de função social da propriedade urbana, dispondo que as exigências fundamentais de ordenação da cidade, constantes do plano diretor, devem voltar-se a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, observadas as diretrizes inscritas em seu artigo 2º, leia-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do 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;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Além disso, a Carta Maior em capítulo denominado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica” também prevê a importância da observância da função social da propriedade, em seu artigo 170:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência

digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

(BRASIL, 1988, grifo nosso)

Nesse sentido, conclui-se não ser absoluto o direito à propriedade, na medida em que a observância à função social do imóvel representa característica imprescindível para o exercício desse direito. Portanto, existindo o não cumprimento da função social pelo proprietário urbano, a Constituição vigente reservou, em seu artigo 182, § 4º, a sujeição do bem à desapropriação, que representa instrumento basilar para o presente trabalho, por meio do qual o proprietário “perde” seu imóvel e recebe uma justa e prévia indenização.

Sendo assim, o presente estudo se propõe a refletir sobre os institutos jurídicos disponíveis para compelir o proprietário a conferir à sua propriedade utilidade socialmente relevante, especialmente a desapropriação de imóveis urbanos e os instrumentos que podem anteceder-las.

3 DESAPROPRIAÇÃO: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A desapropriação representa uma forma de intervenção do Estado na propriedade, que consiste no poder da Administração Pública de impor a perda de um bem, substituindo-o, em regra⁴, por uma justa e prévia indenização, a ser paga ao então proprietário. O instituto é previsto no artigo 5º, inciso XXIV da CFRB⁵, assim como pelo artigo 182, parágrafo 3º da citada Carta Magna, o qual dispõe:

Art. 182

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL, 1988)

Atualmente são reconhecidos diversos instrumentos de intervenção do Estado na propriedade, sendo eles: desapropriação, confisco (conhecida também como desapropriação confisco ou expropriação), limitação administrativa, servidão administrativa, tombamento, requisição e ocupação temporária de um bem. No entanto, ao presente trabalho interessa apenas discorrer acerca do instituto da desapropriação, por tratar-se de instrumento jurídico que permite ao Estado transferir compulsoriamente a propriedade privada para o domínio público, como outrora mencionado. Trata-se de um ato discricionário do Poder Público, pautado nos critérios de conveniência e oportunidade.

No âmbito urbano, a função social da moradia é atendida quando a propriedade segue as diretrizes fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor municipal⁶, sendo a elaboração do plano obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, de acordo com o artigo 182, parágrafo 1º da CFRB.

⁴ A exceção se refere à desapropriação confisco, tratada por alguns autores como modalidade diversa da desapropriação, sendo referida como "confisco" ou "expropriação" e recai sobre imóveis utilizados para fins ilícitos, tais como plantio e/ou produção de substâncias entorpecentes, situação em que não se prevê indenização para o proprietário, como será discorrido no capítulo seguinte.

⁵ Art. 5º [...]: XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

⁶ O Plano Diretor tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território. Nairane Decarli; Paulo Ferrareze Filho, "Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos", *Senatus, Brasília*, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008.

O Plano Diretor orienta o crescimento urbano de forma sustentável, buscando equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a justa distribuição de moradias entre os civis. Assim, ao passo que estabelece diretrizes claras, o plano contribui para a prevenção de obstáculos urbanos como a expansão desordenada, a segregação socioespacial e a degradação ambiental nos centros urbanos.

Para tornar mais concisa a presente exposição, mostra-se oportuno desvelar o conceito de "propriedade urbana", para melhor compreender a importância da desapropriação de imóveis que não cumprem sua função social nas cidades, tarefa que se reveste de complexidade e não se reduz a um entendimento literal ou intuitivo quanto ao termo "urbano".

Além da consagração normativa da função social da propriedade, previamente abordada, o Constituinte de 1988 operou uma divisão conceitual da propriedade ancorada no critério espacial, discernindo-a em propriedade urbana e propriedade rural. Tal distinção, de cunho organizacional, funda-se em fatores exógenos que determinam a sua integração no arcabouço espacial e humano: a propriedade como elemento do espaço urbano, ou, em contraposição, do espaço rural.

Como lecionado pelo autor Evaldo José Guerreiro Filho, em seu artigo nominado "A Propriedade Urbana e o Direito de Construir", os referidos elementos — urbano e rural —, elevados a categorias jurídico-sociais pelo Constituinte, atribuem caráter e significância diferenciados a cada tipo de propriedade, conferindo à propriedade urbana uma identidade própria, pautada pela relação intrínseca com o espaço em que se insere e pelas dinâmicas humanas que ali se desenvolvem. Assim, a caracterização sócio-jurídica da propriedade urbana não se esgota em sua natureza física/espacial, mas incorpora a interação dessa propriedade com o meio ambiente e a comunidade ao seu redor, consolidando uma compreensão que privilegia a interdependência entre propriedade, território e função social (GUERREIRA FILHO, 2018).

Dessa forma, de modo diverso da propriedade agrícola, a propriedade urbana constitui-se como manifestação da projeção humana sobre o espaço, estando

imbuída de valor cultural intrínseco, fruto da materialização do espírito criador e ordenatório do homem. Assim, revela-se como uma entidade que não apenas emerge, mas efetivamente se configura e se reconhece enquanto tal através da incidência das normas urbanísticas, as quais, ao delimitarem e disciplinarem seu uso e função, lhe conferem sentido e identidade próprios no contexto do tecido urbano.

Nesse viés, a propriedade urbana assimila e respeita sua função social quando se adequa aos regramentos urbanísticos previstos no âmbito local, ou seja, quando incorpora a relação direta que possui com o espaço físico, geográfico e humano no qual está inserida.

Superada a conceituação de propriedade “urbana”, faz-se oportuno discorrer acerca do instrumento da desapropriação de bens imóveis. Segundo di Pietro⁷, a desapropriação é o procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, cominam ao proprietário a perda de um bem, em troca substitutiva por uma justa indenização. Sob tal perspectiva, o poder imperativo do Estado impõe ao proprietário do imóvel a obrigação de ceder o bem ao Poder Público, de forma a possibilitar sua destinação a finalidades que atendam aos interesses da coletividade. Trata-se de uma prerrogativa estatal que evidencia a prevalência do interesse público sobre o privado, em consonância com os princípios que norteiam a função social da propriedade.

À luz do exposto, propriedades urbanas que descumpram o seu papel social — tais como terrenos ou edificações abandonadas ou subutilizadas — configuram-se como bens suscetíveis à intervenção estatal, fundamentada na necessidade de assegurar o cumprimento das funções sociais da propriedade. Essa prerrogativa visa, dentre outros objetivos, a promoção da equidade na distribuição de moradias, a garantia da adequada prestação de serviços públicos e a implementação de medidas que favoreçam a sustentabilidade no espaço urbano.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas. 37^a. edição, 2024, p. 156.

No entanto, cabe salientar que, em razão do princípio da supremacia do interesse público, o pleno cumprimento da função social da propriedade, ainda que observado em sua totalidade pelo proprietário, não consubstancia um óbice à desapropriação em situações de necessidade ou utilidade pública. O descumprimento dessa função é requisito específico para a desapropriação somente nas modalidades sancionatórias de desapropriação, que, na prática, têm aplicação significativamente mais restrita e serão comentadas em capítulo posterior.

Nesse contexto, evidencia-se que o poder-dever da Administração Pública de zelar pelo bem-estar coletivo confere-lhe a prerrogativa de desapropriar imóveis que, embora respeitem a função social, possam ser redirecionados a usos que promovam benefícios mais amplos à coletividade. Essa faculdade reflete a lógica subjacente ao ordenamento jurídico, segundo a qual o interesse público prevalente justifica a destinação de bens a finalidades que otimizem sua utilidade em prol do conjunto social.

Assim, percebe-se que a desapropriação apresenta uma finalidade eminentemente econômico-social, se tratando de um instrumento de intervenção estatal na propriedade privada que revela-se indispensável para assegurar a viabilização de projetos voltados ao interesse público.

Entende-se que, caso a extinção de direitos reais dos particulares e a subsequente incorporação dos bens ao patrimônio público estivessem condicionadas à anuência dos respectivos proprietários, bem como à resolução prévia dos ônus e litígios jurídicos relativos à transferência de titularidade, a capacidade do Estado de promover a expansão e o aprimoramento da infraestrutura, dos equipamentos e serviços públicos, além de implementar políticas habitacionais e de uso sustentável da terra, estaria gravemente comprometida pela mora dos procedimentos. Portanto, a desapropriação configura-se como um mecanismo essencial para a materialização de objetivos coletivos, garantindo o atendimento das demandas sociais e estruturais em consonância com o princípio da supremacia do interesse público.

3.1 Espécies de desapropriação

Em vista da importância do tema em discussão, a legislação pátria prevê inúmeras espécies de desapropriação, as quais possuem diversas finalidades, sendo essas listadas a seguir, porém com enfoque nas modalidades que mais se relacionam com o tema tratado pelo presente verbete.

A **desapropriação por utilidade ou necessidade pública**, disciplinada pelo Decreto-lei nº 3.365/1941, é a mais praticada em qualquer uma das esferas federativas, por ser cabível para um grande número de possibilidades de intervenção, de modo que o referido decreto é conhecido como “lei geral da desapropriação”. Além disso, o DL prevê 16 (dezesesseis) casos de “utilidade/necessidade pública”, conforme observa-se no artigo 5º, sendo alguns deles: a segurança nacional; a defesa do Estado; o socorro público em caso de calamidade; a salubridade pública; a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência; a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; a exploração ou a conservação dos serviços públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética, dentre outros.

Essa modalidade de desapropriação tem como finalidade atender às necessidades coletivas, viabilizando a promoção de serviços essenciais à sociedade, tais como moradia, saúde, educação, lazer e segurança. Para tanto, pode ser concretizada mediante a construção de equipamentos públicos, como hospitais, unidades de saúde, escolas, estabelecimentos prisionais, conjuntos habitacionais e outros. Além disso, pode ser utilizada para a realização de obras que atendam exclusivamente às demandas da Administração Pública, assegurando a infraestrutura necessária para o desempenho eficiente de suas funções institucionais.

Acerca dos bens passíveis de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, estabelece o artigo 2º do DL nº 3.365/1941 que, mediante declaração de utilidade pública, todos os bens, sem distinção, podem ser objeto dessa modalidade

de intervenção estatal, seja pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios ou pelos Territórios. Nesse contexto, a desapropriação pode recair sobre qualquer objeto que se enquadre na definição jurídica de “bem”, abrangendo tanto os materiais quanto os imateriais, móveis ou imóveis, desde que possuam conteúdo patrimonial e sejam suscetíveis de valoração econômica. Trata-se, assim, de um instrumento abrangente, que permite ao Poder Público apropriar-se de bens de distintas naturezas, desde que atendam aos pressupostos de utilidade ou necessidade pública e sirvam à realização do interesse coletivo.

Embora os bens imóveis privados sejam, de fato, os objetos mais comuns a serem desapropriados, é importante destacar que a desapropriação não se limita a esses, podendo atingir bens públicos de igual maneira, caso seja conveniente e oportuno para a coletividade. Ademais, enquanto as desapropriações voltadas à reforma agrária e à política urbana recaem sobre bens imóveis, em razão da finalidade pretendida por meio dessas intervenções, na desapropriação por utilidade pública outros tipos de bens também podem ser desapropriados, incluindo bens móveis, uma vez que o artigo 2º do DL nº 3.365/1941 dispõe sobre qualquer bem ser passível de desapropriação, quando houver utilidade pública para tanto. O artigo 5º, alínea “e” fixa que uma das razões para declaração da utilidade pública pode ser a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico, de modo a confirmar a possibilidade de desapropriação de bens móveis.

Ainda, relevante faz-se pontuar que a desapropriação pode recair sobre direitos possessórios⁸, segundo entendimento do STJ⁹ e, ainda, sobre ações e quotas representativas do capital social de empresas, mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República, conforme o artigo 2º, parágrafo 3º do DL nº

⁸ No entanto, é importante distinguir entre direitos possessórios comuns e aqueles de caráter personalíssimo. Direitos personalíssimos são inerentes à pessoa e intransferíveis, como o usufruto ou o uso de um bem. Tais direitos, por sua natureza, não são passíveis de desapropriação, pois não podem ser transferidos a terceiros.

⁹EDcl no AgRg no AREsp 361177/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJE 10/12/2013; REsp 1267385/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJE 06/09/2013; AgRg no AREsp 102508/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJE 10/04/2012; AgRg no Ag 1261328/BA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJE 22/04/2010; AREsp 308227/SP (decisão monocrática), Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Publicado em 18/02/2014; AREsp 188018/RJ (decisão monocrática), SEGUNDA TURMA, Publicado em 01/08/2012;

3.365/1941. Essa amplitude evidencia o alcance desse instrumento jurídico, que se adapta às necessidades do interesse público, abrangendo uma variedade de objetos suscetíveis à intervenção estatal.

Ao tratarmos de desapropriação para fins de redistribuição de imóveis e consequente diminuição do déficit habitacional, tema do presente ensaio, faz-se relevante aclarar que o Poder Público encontra esteio jurídico tanto nas alíneas que discorrem sobre os motivos pelos quais existe a utilidade pública imbuída naquele imóvel que justifique a desapropriação, quanto nas possibilidades de desapropriação por interesse social, como será demonstrado a seguir.

A desapropriação por interesse social, sem caráter sancionatório, prevista na Lei 4.132/1962, também poderá ser realizada por todas as entidades federativas conforme a pertinência de cada uma de suas hipóteses ainda vigentes às respectivas competências. A referida lei dispõe o seguinte:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - 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;

II - VETADO;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casa populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988,

desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (BRASIL, 1962)

Contudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas novas modalidades de desapropriação por interesse social, especificamente nos artigos 182 e 184 da referida lei maior. O artigo 182 trata da política urbana, estabelecendo que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, e prevê a desapropriação de imóveis urbanos que não atendam a essa função, mediante pagamento com títulos da dívida pública. Enquanto o artigo 184 refere-se à reforma agrária, dispondo sobre a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, com indenização em títulos da dívida agrária.

Essas disposições constitucionais introduziram novos critérios e procedimentos para a desapropriação por interesse social, específicos para contextos urbanos e rurais. Conseqüentemente, as hipóteses previstas nos incisos I a IV do art. 2º da Lei nº 4.132/1962 foram tacitamente revogadas, uma vez que os novos dispositivos constitucionais estabeleceram normas incompatíveis com as anteriores.

Convém destacar que o tratamento constitucional conferido às modalidades sancionatórias de desapropriação por interesse social, consagradas nos artigos 182, 184 e 185 da Constituição Federal, resultou na revogação tácita das hipóteses anteriormente previstas nos incisos I a IV do artigo 2º da Lei nº 4.132/1962.

Não obstante a revogação tácita das hipóteses anteriormente mencionadas, a desapropriação por interesse social permanece como um mecanismo jurídico disponível para todas as entidades federativas — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — desde que respeitadas suas competências e finalidades específicas. Cada ente federativo, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, detém a prerrogativa de realizar desapropriações por interesse social, desde que sejam observados rigorosamente os procedimentos estabelecidos e asseguradas as garantias previstas na legislação vigente, em consonância com os princípios que regem o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, será a seguir explanado acerca da mencionada desapropriação por interesse social, a qual pode ser utilizada para fins de reforma agrária e para fins de políticas de reurbanização. A primeira modalidade é regida pela Lei 4.504/1964,

denominada Estatuto da Terra, e pela Lei 8.629/1993, sendo seu procedimento regido pela Lei Complementar n° 76/1993, que pode ser promovida apenas pela União Federal¹⁰ e é utilizada quando a propriedade rural descumpra sua função social.

Nos termos dos artigos 184 e 185, inciso I, da Constituição Federal, são passíveis de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, tanto as grandes propriedades rurais quanto as de médio ou pequeno porte, desde que estas pertençam a proprietários que já possuam outro imóvel rural e que estejam em desacordo com a função social prevista constitucionalmente. Essa modalidade de desapropriação intenta assegurar o uso racional, produtivo e socialmente responsável da terra, alinhando-se aos imperativos de desenvolvimento sustentável. Na hipótese de descumprimento desse dever, nasce para o proprietário o direito à indenização, que será efetuada por meio de títulos da dívida agrária, em vez de pagamento em moeda corrente, conforme com as disposições legais aplicáveis.

Ademais, deve-se ter o conhecimento de que, como previsto no artigo 186 da Lei Maior, o imóvel rural não atenderá sua função social quando a ele não se dá (i) aproveitamento racional e adequado; ou (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e (iii) preservação do meio ambiente; ou, nele se faz (iv) exploração que não favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, ou, no qual (v) não se observe as disposições que regulam as relações de trabalho.

Sendo assim, observa-se que objeto da desapropriação para fins de reforma agrária abrange não apenas imóveis rurais classificados como improdutivo, mas também aqueles que, embora produtivos, estejam em desacordo com outras exigências da função social da propriedade, conforme as hipóteses previamente elencadas.

Por fim, cabe ressaltar a diferença entre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a expropriação/confisco, que alguns doutrinadores tratam como “desapropriação-confisco”¹¹, existindo repercussão quanto à indenização concedida pelo Estado nesta última modalidade. Ambos os institutos possuem cunho sancionatório, contudo, no confisco ocorre a perda do bem pelo

¹⁰ vide art. 2° § 1° da Lei 8.629/1993

¹¹ não trataremos por essa nomenclatura no intuito de não confundir com os demais instrumentos de desapropriação

proprietário e não lhe é devida indenização por parte do Poder Público, pois a propriedade estava sendo utilizada para prática de atividades ilícitas.

Logo, deve-se ressaltar que o confisco atualmente restringe-se à hipótese prevista no art. 243 da Constituição da República, o qual dispõe:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas **culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo** na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo Único: Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Portanto, observa-se serem distintos os procedimentos e as finalidades da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da expropriação, na medida em que esta impende penalizar e coibir práticas ilícitas — plantio de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo —, além de destinar os bens confiscados a programas sociais, enquanto aquela pretende promover a redistribuição de terras para fins de justiça social e aumento da produtividade.

Quanto à análise da **desapropriação por interesse social para fins de política urbana**, prevista no artigo 182, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, bem como disciplinada pela Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, é necessário lançar um atento olhar.

Essa modalidade de desapropriação é de competência municipal e aplica-se nos casos em que imóveis urbanos permanecem em descumprimento da função social, mesmo após a adoção de diversas medidas compulsórias prévias. Trata-se de uma desapropriação de caráter sancionatório, motivada pela inobservância da destinação socialmente adequada dos imóveis. Importa ressaltar que a indenização decorrente desse tipo de desapropriação será realizada por meio de títulos da dívida pública, nos termos do referido artigo constitucional. Leia-se:

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

(...)

§ 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;

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.

(BRASIL, 1988, grifo nosso).

Além disso, cabe lembrar que apenas bens imóveis podem ser objeto das desapropriações para fins de interesse social para a finalidade mencionada, conforme se observa no art. 182 da CFRB e no mencionado Estatuto da Cidade.

É imperativo destacar que, no contexto em análise, tanto a desapropriação por interesse social para fins de política urbana quanto a desapropriação por utilidade pública constituem instrumentos voltados à redistribuição de terrenos com a finalidade de promover habitação. Assim, ambas as modalidades visam, em essência, mitigar o déficit habitacional urbano, garantindo o atendimento às demandas sociais por moradia, como será demonstrado em capítulo próprio.

No subcapítulo 3.2 o tema será tratado de forma mais aprofundada. Ademais, cumpre salientar que o presente estudo restringiu-se a mencionar apenas algumas das modalidades de desapropriação, selecionadas em razão de sua maior correlação com a potencial mitigação do déficit habitacional, resguardando, assim, a pertinência temática.

3.2 Características da desapropriação por interesse social para fins de política urbana

Consoante fixado pelo art. 182 da CFRB, poderão ser desapropriados por interesse social para fins de política urbana os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados em área incluída no Plano Diretor da cidade.

Constata-se, portanto, que a mera condição de não edificação, subutilização ou não utilização não é, por si só, suficiente para ensejar sua desapropriação. Para que tal prerrogativa se configure, exige-se que o imóvel esteja situado em município dotado de Plano Diretor, bem como esteja devidamente abrangido pelas diretrizes nele estabelecidas, vez que cada município tem liberdade para tanto, desde que seja respeitada a Carta Constituinte.

De acordo com o § 1º do art. 182 da CFRB, como mencionado anteriormente, o Plano Diretor é obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes, ou, conforme art. 41 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou área de especial interesse turístico; ou, insiram-se na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; ou, ainda, incluam-se no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Além disso, o Plano Diretor reveste-se de incontestável relevância, porquanto é nele, ou na legislação dele derivada, que se deverá estabelecer o percentual mínimo de aproveitamento exigido para que determinado imóvel não seja enquadrado na condição de subutilizado, consoante os ditames do art. 5º, §1º, inciso I, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Vejamos:

Art. 5 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.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Ademais, impende destacar que, em observância ao disposto no §4º do art. 182 da CFRB, ainda que o imóvel reúna todas as características anteriormente delineadas, a sua expropriabilidade estará condicionada à promulgação de lei municipal específica, a qual deverá autorizar a adoção de uma série de medidas descritas no tópico pertinente às peculiaridades do procedimento expropriatório

dessa modalidade de desapropriação, especialmente o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, conhecido pela sigla “PEUC”. Observe:

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. (...)

§ 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;

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Nesse cerne, trazendo o tema para a realidade do Município de Recife/PE, observa-se que a Lei Municipal nº 18.966, de 26 de julho de 2022, do Recife, foi editada e tornou-se responsável pela regulamentação dos instrumentos urbanísticos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), previstos na CFRB.

Ademais, o Decreto nº 37.025 de 2023, entrou em vigor com a finalidade de estipular as condições e procedimentos para aplicação dos instrumentos urbanísticos PEUC e seus sucedâneos, em regulamentação à Lei Municipal nº 18.966, de 26 de julho de 2022. Contudo, os pormenores dos mencionados textos legais serão objeto de capítulo próprio.

3.3 Possuidor de boa-fé detém o direito de indenização por desapropriação?

Como mencionado anteriormente, os direitos possessórios igualmente podem ser objeto de desapropriação. Como leciona o ilustre autor Edilson Nobre¹², apesar de o artigo 182, § 4º, da CF, bem como o art. 8º, caput, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) servirem-se do vocábulo “proprietário”, nada impede que a posse de

¹² NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma urbana. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 156, p. 84, out./dez. 2002;

boa-fé, como exteriorização do domínio, seja alcançada pela medida da desapropriação.

Em outras palavras, no que toca à desapropriação para extinção dos direitos possessórios sobre um bem, o direito à indenização é reconhecido pela jurisprudência que, nessa hipótese, dispensa a prova da propriedade para levantamento da indenização. De modo diverso ocorre quando há dúvida acerca do domínio decorrente de disputa quanto à titularidade do bem¹³, pois, nesse caso aplica-se o art. 34 do DL nº 3.365/1941¹⁴, sendo, portanto, cabível a necessidade da prova da propriedade.

Além disso, cabe a observar as seguintes jurisprudências acerca do tema, que vão ao encontro do entendimento doutrinário:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. **DESAPROPRIAÇÃO DA POSSE**. LEVANTAMENTO DO PREÇO. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE. PRECEDENTES.

1. É firme a jurisprudência deste Corte quanto à possibilidade de o expropriado que detém apenas a posse do imóvel receber a correspondente indenização, não sendo o caso de aplicação do art. 34 do Decreto-Lei 3.365/41.

2. Agravo regimental não provido.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp n. 19.966/SP, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 11/6/2013, DJe de 19/6/2013, grifo nosso)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADA. SÚMULA 283/STF. **CABIMENTO DO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO AO POSSUIDOR DO IMÓVEL EXPROPRIADO**. ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO DO ENTE FEDERAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Inicialmente, nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo 2).

¹³ Nesse caso em específico, a jurisprudência referente ao REsp 538/PR julgado em 30/08/1993 arbitrou em 60% o percentual do valor da indenização que seria integralmente devido no caso de propriedade sobre o mesmo bem;

¹⁴ Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros (BRASIL, 1941).

2. O Recurso Especial não combate, de forma específica, a extensiva fundamentação do acórdão recorrido quanto à ciência da UNIÃO, à perda do estabelecimento comercial da parte agravada (em razão da desapropriação) e à violação da boa-fé. Inafastável, assim, a incidência da Súmula 283 do STF, segundo a qual é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.

3. Consoante a jurisprudência desta Corte Superior, é cabível o pagamento de indenização em razão da perda da posse do imóvel expropriado. Julgados: AgInt no AREsp. 870.755/RJ, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 16.11.2018; AgRg no AREsp. 19.966/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 19.6.2013; AgRg no Ag 1.261.328/BA, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 22.4.2010.

4. Agravo Interno do Ente Federal a que se nega provimento.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AgInt no AREsp n. 869.443/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 9/12/2019, DJe de 12/12/2019, grifo nosso)

Portanto, à luz do exposto, constata-se que, embora os dispositivos legais utilizem o vocábulo “proprietário”, a jurisprudência pátria tem assentado o entendimento de que a posse de boa-fé, enquanto exteriorização do domínio, constitui fundamento suficiente para a percepção da indenização em casos de desapropriação. Tal interpretação, ao mitigar a exigência de comprovação da propriedade formal, evidencia uma leitura teleológica do ordenamento jurídico, voltada à proteção do possuidor expropriado, em conformidade com os princípios da justiça social e da segurança jurídica. Nesse sentido, consolida-se uma visão que busca resguardar os direitos do possuidor de boa-fé, evitando que esse sofra prejuízos em decorrência de intervenções estatais, reafirmando a prevalência do direito à justa indenização no contexto da desapropriação.

3.4 Procedimento de desapropriação: fases administrativa e judicial

O procedimento da desapropriação é dividido em duas fases principais: a fase declaratória e a fase executória. A fase declaratória inicia-se com a declaração de utilidade pública ou interesse social¹⁵, por meio da qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem específico, submetendo-o à sua autoridade expropriatória. Essa fase representa “o ato pelo qual o Poder Público

¹⁵ na prática observa-se não haver impedimentos para que ambos sejam ser declarados simultaneamente para atingir o objetivo pleiteado, que seja a desapropriação;

manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória” (MELLO, 2005)¹⁶.

A referida declaração pode ser formalizada tanto por ato administrativo do Poder Executivo, por meio de decretos, quanto pelo Poder Legislativo, por meio de leis, hipótese na qual os atos necessários à fase executória deverão ser adotados pelo Poder Executivo, conforme o artigos 6º e 8º do Decreto-Lei 3.365/41. Além disso, é essencial que a declaração em comento especifique a destinação prevista para o bem a ser desapropriado, a fundamentação legal para o ato que está sendo praticado, a identificação precisa do bem a ser desapropriado, os recursos orçamentários alocados para a desapropriação, a estimativa do valor indenizatório e os encargos associados.

Conforme ensina Mello (2005), a declaração de utilidade pública deve conter: a) a manifestação explícita da intenção de submeter o bem à força expropriatória; b) o fundamento legal que sustenta o poder expropriante; c) a destinação específica atribuída ao bem; d) a identificação detalhada do bem a ser expropriado.

Nos casos práticos e no âmbito da identificação pormenorizada de um bem imóvel a ser desapropriado, observa-se que o Poder Público, ao emitir o decreto declaratório, pode incorporar ao mesmo, em forma de anexo, o "memorial descritivo" do bem em questão. Esse anexo detalha informações cruciais, tais como a área total em metros quadrados a ser desapropriada, a localização precisa com coordenadas geográficas do bem, entre outros dados essenciais.

Ademais, ressalta-se que a Administração Pública, ao realizar a primeira interação com o particular ou com o ente público que terá seu bem desapropriado, que seja no momento em que a primeira notificação referente ao procedimento de desapropriação é enviada ao expropriado, deverá lhe apresentar também cópia do mencionado decreto declaratório de utilidade pública, conforme o art. 10-A, parágrafo 1º, inciso I do DL nº 3365/1941.

Ademais, durante a fase administrativa do procedimento, torna-se imperativo analisar os efeitos jurídicos advindos do decreto de declaração de utilidade pública

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 902.

ou interesse social, os quais englobam, primordialmente, a sujeição do bem à autoridade expropriatória estatal. A fase administrativa confere ao Poder Público a prerrogativa de adentrar no imóvel com o objetivo de realizar vistorias técnicas, medições ou levantamentos necessários à consecução dos fins expropriatórios, desde que tais intervenções sejam realizadas de forma proporcional, moderada e em estrita observância ao princípio da vedação ao abuso de poder. Tal interpretação harmoniza-se com o princípio da proporcionalidade e está diretamente ligada à necessidade de assegurar a adequação entre o valor compensatório e a condição real do imóvel expropriando, sendo garantido ao expropriado indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal caso exista dano por eventuais abusos. Leia-se:

Art. 7º Declarada a utilidade pública, ficam as autoridades administrativas do expropriante ou seus representantes autorizados a ingressar nas áreas compreendidas na declaração, inclusive para realizar inspeções e levantamentos de campo, podendo recorrer, em caso de resistência, ao auxílio de força policial.

Parágrafo único. Em caso de dano por excesso ou abuso de poder ou originário das inspeções e levantamentos de campo realizados, cabe indenização por perdas e danos, sem prejuízo da ação penal (BRASIL, 1941)

Além disso, a partir da emissão da declaração em comento, inicia-se a contagem do prazo de caducidade para o Poder Público efetivar a desapropriação, referente a 5 (cinco) anos para desapropriações por necessidade pública e de 2 (dois) anos para desapropriações por interesse social, conforme o art. 10 do DL nº 3.365/41 e o art. 3º da Lei nº 4.132/62. A caducidade, contudo, não implica a perda definitiva do poder desapropriatório, podendo ser renovada a declaração de interesse social e/ou utilidade pública um ano após o término da última declaração conforme o art. 10, segunda parte, do DL nº 3.365/41¹⁷.

Outrossim, mostra-se importante destacar que a declaração de utilidade pública/interesse social não transfere imediatamente a propriedade ao poder expropriante, permitindo que o expropriado continue a usar, gozar e dispor do bem. No entanto, cabe destacar que o poder expropriante não será obrigado a indenizar

¹⁷ Art. 10. "Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração" (BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941)

edificações ou benfeitorias voluptuárias realizadas pelo expropriado após a declaração de utilidade/interesse social, conforme infere-se por meio do art. 26 parágrafo primeiro do DL nº 3.365/41¹⁸.

Retomando a análise da sequência de atos previstos na fase administrativa do procedimento desapropriatório, observa-se que o artigo 10-A, anteriormente mencionado, estabelece um prazo de 15 (quinze) dias para que o proprietário ou possuidor de boa-fé manifeste sua aceitação ou recusa à oferta apresentada pelo Poder Público. O silêncio, por sua vez, equivale à rejeição da proposta. Nesse contexto, caso a oferta seja aceita e o pagamento efetivado, formaliza-se acordo que reveste-se de força jurídica, constituindo título hábil para a transcrição do registro imobiliário.

Todavia, na hipótese de recusa expressa do expropriado ou decurso do prazo sem manifestação por parte do particular ou ente público expropriado, o ente expropriante deverá adotar as medidas delineadas nos artigos 11 e seguintes do DL nº 3.365/41, as quais disciplinam o trâmite do processo judicial para desapropriação, que será objeto de aprofundamento em momento posterior.

Em momento subsequente à fase declaratória, inaugura-se a fase executória do procedimento desapropriatório, caracterizada pela adoção de medidas concretas destinadas à materialização da vontade expropriatória manifestada na declaração pública. Contudo, essa etapa pode assumir um caráter judicial¹⁹, conforme anteriormente mencionado, quando inexistente consenso entre as partes envolvidas. A ação judicial é de cognição restrita, pois o dissenso entre o particular e a Administração Pública deve repousar apenas sob o valor a indenização a ser paga, ou a eventuais vícios no processo judicial, enquanto demais questões devem ser discutidas em ações próprias. Nessas circunstâncias, a Administração é compelida a ingressar com a competente Ação Expropriatória perante o Poder Judiciário,

¹⁸ Art. 26. No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado. § 1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante. (BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941)

¹⁹ Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se **judicialmente**, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. (BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941)

assegurando-se, assim, a regularidade e a observância dos direitos inerentes ao contraditório e à ampla defesa, a serem conferidos ao particular.

Assim, observa-se que a fase executória dar-se-á pela via administrativa, quando o expropriante e o expropriado entram em acordo com relação ao valor da indenização, sendo, portanto, a aquisição compulsória realizada mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do Poder Judiciário.

Por outro lado, quando a desapropriação se torna objeto de ação judicial própria, com fins especialmente de fixar em juízo o “justo” valor no que toca à indenização devida ao particular, o processo judicial deve seguir as diretrizes previstas nos artigos 11 ao 30 do DL nº 3.365/41.

No âmbito jurisdicional, a expropriação encontra seu desenlace com a deflagração da ação expropriatória por parte Poder Público, iniciativa a qual representa o marco processual em que o ente expropriante rompe a inércia inerente ao Poder Judiciário, provocando-o a exercer sua função jurisdicional na condução do procedimento desapropriatório. A manifestação jurisdicional no contexto expropriatório poderá assumir uma de duas naturezas distintas: homologatória ou contenciosa. A primeira configura-se quando o proprietário do bem submetido ao processo expropriatório anui, já em sede judicial, durante o deslinde do processo, com a proposta formulada pelo ente expropriante, limitando-se o magistrado, nesse caso, a homologar o acordo judicial celebrado entre as partes. Já a segunda, situação, de natureza contenciosa, emerge da ausência de consenso entre expropriante e proprietário acerca do valor compensatório, impondo-se, assim, ao juízo a incumbência de fixar o montante indenizatório, precedido do devido processo de arbitramento.

No polo ativo do processo expropriatório figura o Poder Público em suas três esferas de atuação — União, Estados e Municípios²⁰ —. O instituto da desapropriação pode ser exercitado por diferentes entes e entidades, a saber: o

²⁰ Contudo, deve-se lembrar que no âmbito da desapropriação por interesse social com fins de política urbana o ente competente é apenas o município, conforme o artigo 183, § 4º, inciso III da CF/88;

Executivo; o Legislativo; entidades de caráter público; concessionárias de serviço público; sociedades de economia mista; e, em caráter excepcional, por pessoas jurídicas de direito privado, desde que devidamente autorizadas por ato normativo emanado de autoridade competente²¹.

No polo passivo, situa-se o particular, titular do direito real sobre o bem expropriado, ou, em casos de desapropriação de bens públicos, o próprio Poder Público de esfera inferior, ou seja, a União detém a prerrogativa de desapropriar bens pertencentes aos Estados, Municípios e Territórios; e os Estados e Territórios possuem a faculdade de expropriar bens dos Municípios. Importa salientar que a reciprocidade não se aplica. No entanto, o foco do presente trabalho volta-se para as desapropriações de imóveis particulares que não atendem sua função social, como já mencionado.

A Justiça Estadual será competente para processar e julgar a ação de desapropriação, no foro onde se encontrar o bem, exceto quando a União, ou entidade da administração indireta com vínculos federais, for autora ou tiver interesse. Nesse caso, a competência será da Justiça Federal, conforme o art. 109, I da CF/88 e art. 11 do Decreto-Lei 3365/41, vejamos:

Art. 11. A ação, quando a União for autora, será proposta no Distrito Federal ou no foro da Capital do Estado onde for domiciliado o réu, perante o juízo privativo, se houver; sendo outro o autor, no foro da situação dos bens (BRASIL, 1941)

Ademais, é válido ressaltar que somente os juízes que tiverem garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos poderão conhecer dos processos de desapropriação, conforme estabelece o artigo 12 do Decreto-Lei 3365/41. Contudo, há críticas da doutrina no sentido de que o referido artigo 12 não teria sido recepcionado pela CFRB, que não faz qualquer distinção entre o exercício da jurisdição por magistrados vitalícios e não vitalícios²². Além disso, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar 35, de 14 de março de 1979), em seu

²¹ Em se tratando de desapropriação destinada à reforma agrária, por exemplo, a prerrogativa é atribuída ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), mediante a emissão de decreto pelo Governo Federal.

²² BARROS et al., 2018, p. 367

artigo 22, § 2º, prevê que não há diferença entre os juízes vitalícios e os não-vitalícios:

Art. 22, § 2º Os Juízes a que se refere o inciso II deste artigo, mesmo que não hajam adquirido a vitaliciedade, poderão praticar todos os atos reservados por lei aos Juízes vitalícios. (BRASIL, 1979)

Sendo assim, por ser a referida Lei Orgânica posterior ao Decreto-Lei, parte da doutrina entende que o artigo 12 deste não deve ser aplicado.

Acerca da exordial do processo judicial expropriatório, além dos requisitos exigidos pelo Código de Processo Civil de 2015, a petição deve conter a oferta do preço que o expropriante julga valer o bem, cópia do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição dos bens e suas confrontações, conforme art. 13 do Decreto-Lei 3365/41.

Ademais, durante o processo judicial de desapropriação, pode ser utilizado o instrumento da **imissão provisória na posse**, regulada pelo decreto-lei no artigo 15, que representa a transferência da posse do bem objeto da desapropriação já no início da lide ou quando há urgência na desapropriação que justifique tal pedido.

Assim, a imissão provisória na posse, confere ao expropriante a posse temporária do bem, sem transferência de propriedade, no início do processo judicial ou quando demonstrada a urgência que legitime tal medida. O intento da imissão é atender situações de urgência ou necessidade pública de extrema relevância, permitindo ao Poder Público dar início à utilização do imóvel para a finalidade que justifique a desapropriação, sem prejudicar o andamento do processo judicial, que se mostra vagaroso, como será explanado nos capítulos seguintes.

Em contrapartida, havendo a imissão provisória na posse o expropriado é protegido pelo depósito prévio de um valor estabelecido com base em critérios

legais, como o valor venal²³ ou, na ausência ou inadequação deste, por meio de arbitramento judicial, garantindo-lhe uma indenização inicial, ainda que provisória.

Ademais, nos casos em que se verificar uma discrepância expressiva entre o montante depositado em juízo, resultante de avaliação unilateral realizada pelo ente expropriante, e o valor indicado pelo expropriado, é imprescindível que o juízo determine a realização de uma avaliação judicial prévia, em observância ao direito constitucional à justa indenização, previsto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

Logo, quando constatada uma diferença substancial entre o preço ofertado pelo expropriante e o valor de mercado do bem expropriado, não se mostra razoável autorizar a imissão provisória na posse do imóvel antes da realização de uma avaliação judicial que assegure a apuração do valor real da propriedade.

Além disso, nos casos em que não há valor venal registrado ou quando este for flagrantemente ínfimo, evidenciando ausência de atualização até o exercício anterior à desapropriação, torna-se aplicável o art. 15 caput, do Decreto-Lei nº 3.365/41, cabendo ao magistrado proceder ao arbitramento do valor a ser depositado para viabilizar a imissão prévia na posse, como outrora mencionado.

Ainda, cabe destacar que a alegação de urgência não poderá ser renovada e obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias. Excedido o prazo fixado, não será concedida a imissão provisória, conforme previsto no art. 15, parágrafos 2º e 3º. Ainda, torna-se relevante mencionar que os bens desapropriados para fins de utilidade pública e os direitos decorrentes da respectiva imissão na posse poderão ser alienados a terceiros, locados, cedidos, arrendados, outorgados em regimes de concessão de direito real de uso, de concessão comum ou de parceria público-privada e ainda transferidos como integralização de fundos de investimento ou sociedades de propósito específico, conforme o artigo 5º, parágrafo 4º do DL em comento.

²³ O valor venal é uma estimativa oficial atribuída pelo Poder Público ao valor de um bem, como um imóvel, para fins tributários. No contexto imobiliário, esse valor serve de base para o cálculo de impostos como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis).

Por fim, ressalte-se que o instituto em discussão é provisório, na medida em que a propriedade somente se consolidará na esfera do expropriante após o pagamento integral da justa indenização, a ser fixada judicialmente.

Acerca da **contestação** a ser apresentada pelo expropriado no processo judicial que tem por objeto a desapropriação, primeiramente deve-se compreender o artigo 9º do DL nº 3.365/1941:

Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública (BRASIL, 1941)

O artigo em questão estabelece a impossibilidade de o Poder Judiciário avaliar se há ou não há utilidade pública no decreto ou instrumento da desapropriação. A doutrina majoritária considera a declaração de utilidade pública ou interesse social como um ato discricionário da administração pública, pautado nos critérios de conveniência e oportunidade. Essa característica tem como fundamento a primazia do interesse social, uma vez que entende-se legítima a vontade do Poder Público em desapropriar um bem no intuito de promover o bem comum, de modo que não cabe ao particular ou ao Poder Judiciário questionar a necessidade da desapropriação. Nesse sentido, a defesa do expropriado deve limitar-se à identificação de vícios que maculem o processo judicial e à impugnação do valor oferecido a título de indenização, sendo qualquer controvérsia adicional remetida à apreciação em ação autônoma, nos moldes do que preceitua o art. 20 do Decreto-Lei nº 3.365/41²⁴, como já mencionado.

Deve-se ressaltar que expressão "vício do processo judicial" compreende não apenas as nulidades previstas na legislação processual, mas também a análise da legalidade do ato expropriatório, conforme o Enunciado 3 da 1ª Jornada de Direito Administrativo²⁵. Nesse contexto, ressalta-se que a petição inicial deve ser acompanhada do "jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação" (art. 13 do Decreto-Lei nº 3.365/41), permitindo ao magistrado verificar a

²⁴ Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta

²⁵ Enunciado 3 da 1ª Jornada de Direito Administrativo: Não constitui ofensa ao artigo 9º do Decreto-Lei nº 3.365/1941 o exame por parte do Poder Judiciário, no curso do processo de desapropriação, da regularidade do processo administrativo de desapropriação e da presença dos elementos de validade do ato de declaração de utilidade pública

conformidade jurídica do ato administrativo. Contudo, permanece vedada qualquer incursão judicial quanto ao mérito do referido ato.

Conclui-se, portanto, que a restrição ao campo argumentativo do expropriado na contestação não caracteriza cerceamento de defesa, tampouco conduz à improcedência da ação de desapropriação. Permitir que o demandado apresente pretensões além da discussão sobre o valor da indenização ou a legalidade do processo judicial e do procedimento administrativo, sem recorrer à reconvenção, implicaria atribuir à ação de desapropriação um caráter dúplice, o que contraria sua natureza processual. A ação de desapropriação possui um objeto específico e bem delimitado, qual seja, a transferência compulsória de propriedade mediante justa indenização. A introdução de outras pretensões diretamente na contestação, sem o devido procedimento reconvenicional, desvirtuaria o rito processual estabelecido, podendo acarretar prejuízos à celeridade e à eficiência da tutela jurisdicional.

Acerca da possibilidade de o expropriado não apresentar defesa nos autos judiciais, o STJ possui tese firmada²⁶ no sentido de que a revelia do desapropriado por si só não significa implícita aceitação da oferta, pois a lei impõe a realização de perícia avaliatória a fim de fixar o justo preço, constitucionalmente garantido.

Assim, para que haja a justa indenização, mostra-se imperiosa a realização da perícia, mesmo que revel o expropriado. Em outras palavras, não deve ser aplicada a regra geral do Direito Processual Civil, na qual a decretação da revelia implica na confissão ficta sobre a matéria fática, mas a regra especial encartada na Lei Geral das Desapropriações, no art. 23 do DL nº 3.365/41²⁷, que preconiza a realização do exame pericial sobre o imóvel.

Ato contínuo, nos termos do Decreto-Lei 3.365/41, será realizada a audiência de instrução e julgamento e, não havendo acordo, o juiz proferirá sentença fixando o

²⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp n. 35.520/SP, relator Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, Primeira Turma DJ de 17.4.1995; REsp n. 618.146 - ES (2003/0222981-4), relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ 19.12.2006; RESP 1.466.747/PE, REL. MIN. HUMBERTO MARTINS, DJE 3.3.2015; RESP N. 35.520/SP, REL. MIN. MILTON LUIZ PEREIRA, DJ 17.4.1995 E RESP. 618.146/ES, REL. MIN. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ 19.12.2006

²⁷ Art. 23. Findo o prazo para a contestação e não havendo concordância expressa quanto ao preço, o perito apresentará o laudo em cartório até cinco dias, pelo menos, antes da audiência de instrução e julgamento (BRASIL, 1941).

preço da indenização (art. 24). No entanto, se não se julgar apto para julgamento o processo, poderá designar outra audiência a ser realizada em 10 (dez) dias, quando proferirá sentença (art. 24, parágrafo único).

Por fim, na sentença o juiz indicará os fatos motivadores de seu convencimento e deverá atender a estimativa dos bens para efeitos fiscais, ao preço de aquisição e interesse que deles aufero o proprietário, a situação do bem, estado de conservação e segurança, ao valor venal dos bens da mesma espécie nos últimos cinco anos e a valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao expropriado (art. 27).

Consoante o disposto no texto constitucional, a indenização deverá ser justa, prévia e em dinheiro, exceto em três casos peculiares: na desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184 da Constituição Federal); e desapropriação confiscatória (art. 243 da Lei nº 5.257/91); e na desapropriação urbanística sancionatória (art. 182, §4º, III, da Constituição Federal), sendo essa o objeto central do presente trabalho.

Outrossim, o valor da indenização deve ser “contemporâneo da avaliação”, não se incluindo eventuais direitos de terceiro contra o expropriado (art. 26), bem como serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação e as úteis quando aprovadas pelo expropriante (art. 26, § 1º).

Ainda, vale registrar que se extingue em 5 (cinco) anos o direito do expropriado de propor ação que vise a indenização decorrentes dos atos do Poder Público (art. 10, parágrafo único, do Decreto-Lei 3365/41). Além disso, nos termos da Súmula 416 do STF, a demora no pagamento da indenização é punida com a incidência de juros, somente.

Sobre a justa e prévia indenização destinada ao proprietário ou possuidor de boa-fé, o STF reafirmou sua tese ao estabelecer que as diferenças entre os valores de avaliação inicial e final do bem desapropriado devem, como regra geral, ser quitadas por meio de precatório, desde que o ente público esteja “em dia” com tais despesas. O Plenário concluiu não haver violação ao direito de propriedade do particular pela utilização do precatório, desde que a administração pública esteja

adimplente, efetuando o pagamento, no máximo, até o ano subsequente à ordem judicial. Esse entendimento foi fixado pelo STJ em outubro de 2023, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 922144, com repercussão geral reconhecida (Tema 865²⁸)

No tocante aos entes federativos em atraso com o pagamento de precatórios, o Ministro Relator destacou que essa situação tende a acarretar significativa demora na satisfação da indenização, comprometendo a natureza prévia do pagamento. Dessa forma, o depósito judicial deve ser adotado como meio de pagamento nesses casos.

3.5 Peculiaridades da fase administrativa nas desapropriações para fins de política urbana: parcelamento, edificação e utilização compulsórios e progressão fiscal para compelir o particular

Deve-se lembrar que o marco jurídico normativo da política urbana no Brasil é representado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Título VII, Capítulo II, reservado à ordem econômica e financeira, mais especificamente nos artigos 182 e 183. Tais dispositivos prevêm a positivação inaugural no texto da CFRB a respeito da gestão do planejamento e desenvolvimento urbano, revelando o papel de protagonista dos municípios em relação à gestão urbanística local.

Para tanto, o primeiro passo a ser dado pelos municípios foi a edição dos seus planos diretores²⁹ que seriam instrumentos normativos de política urbana local, fixados em conformidade com as diretrizes traçadas a nível federal, especialmente o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257), o qual regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Os planos diretores

²⁸ “No caso de necessidade de complementação da indenização ao final do processo expropriatório, deverá o pagamento ser feito mediante depósito judicial direto se o Poder Público não estiver em dia com os precatórios”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 922.144/MG. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 19 out. 2023. Publicado em: 7 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=865>. Acesso em: 20/01/2025.

²⁹ como anteriormente mencionado, o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme o Art. 182. § 1º da CFRB.

são instrumentos de extrema relevância para o presente trabalho pois estabelecem o percentual mínimo de aproveitamento exigido para que um imóvel não seja enquadrado na condição de subutilizado ou não edificado e, portanto, passível de desapropriação. Observa-se o Plano Diretor do município de Recife (Lei Complementar nº 02, de 23 de abril de 2021):

Art. 100. Para os fins desta lei e aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, consideram-se:

I - imóvel não edificado: terrenos com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) sem área construída existente, não consideradas portarias e edificações transitórias;

II - imóvel subutilizado:

a) imóveis em terrenos com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), cuja área construída existente corresponda ao coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido para a zona; e

b) imóveis com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na zona e que tenham, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 2 (dois) anos ininterruptos (...)

(RECIFE (PE), 2021)

Além disso, impende-se esclarecer que, no caso das desapropriações para fins de política urbana, de competência do Poder Público municipal, o procedimento expropriatório é precedido por outras medidas que não chegam a integrá-lo, pois podem ensejar resultados diversos, sendo que cada uma delas visa, por si, promover o adequado aproveitamento do imóvel. Essas medidas são previstas na CFRB e reguladas pelo Estatuto da Cidade, pelos planos diretores dos municípios e pelas leis municipais. Assim, a validade do procedimento expropriatório para fins de política urbana depende da prévia realização de todas essas medidas, as quais correspondem ao (i) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), ao (ii) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, instrumentos previstos no Art. 182, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, como já pontuado. Vejamos:

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 (...)

§ 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;

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Ademais, no Estatuto da Cidade, os instrumentos em comento são disciplinados nos artigos 5º, 6º e 7º. Leia-se:

Art. 5º 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.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Logo, havendo a caracterização do descumprimento da função social dos imóveis urbanos estabelecida pela Lei nº 10.257/2001 e os critérios para aferição do aproveitamento adequado dos imóveis previstos no Plano Diretor, torna-se possível às autoridades municipais ingressar em propriedades que apresentem indícios de irregularidade no cumprimento de sua função social. Essa prerrogativa visa verificar a inexistência de edificações ou a constatação de que o imóvel encontra-se não utilizado ou subutilizado, conforme os coeficientes de aproveitamento, os quais, nos termos do art. 5º, § 1º, I, do Estatuto da Cidade, devem estar previstos no Plano Diretor.

Assim, com fins de preservar a função social do imóvel, o Poder Executivo municipal, na figura do prefeito, poderá, em consonância com o previsto no § 4º do art. 182 da CFRB e de acordo o Estatuto da Cidade, criar lei que verse sobre as medidas constritivas em comento e autorize a notificação do proprietário do imóvel para que ele promova o parcelamento, edificação ou utilização do terreno no prazo estabelecido em referida lei, sob pena de que sobre ele incida, durante o prazo de 5 (cinco) anos, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) com alíquota progressiva no tempo. No que toca a essa progressão fiscal, os percentuais também serão definidos nesta lei municipal, observados os limites previstos no § 1º

do art. 7º do Estatuto da Cidade, ou seja, não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

Em outras palavras, no primeiro momento o Poder Público municipal pode impor o Parcelamento, a Edificação e a Utilização Compulsórios do imóvel, instrumentos abreviados como “PEUC” e, posteriormente, caso perpetue a inutilização ou subutilização do bem imóvel, poderá instituir-se o IPTU progressivo no tempo contra o bem do particular. Ato contínuo, caso não sejam tomadas atitudes pelo proprietário/possuidor de boa-fé, a Administração Pública municipal lançará mão da desapropriação. Essa modalidade de desapropriação se dará com pagamento mediante títulos da dívida pública, sendo a emissão desses 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. Como já mencionado, essa modalidade é considerada uma “desapropriação sanção”, prevista no artigo 182 inciso III da CFRB. Leia-se o seguinte artigo do Estatuto da Cidade:

Art. 5ª 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.

(...)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Conforme disciplina o dispositivo acima, o particular será notificado acerca da medida que deve tomar concernente ao seu imóvel – seja ela o parcelamento, a utilização ou a edificação –, sendo importante mencionar que, após a notificação, o prazo para o particular será de no mínimo 1 (um) ano, para que esse protocole o projeto de edificação ou utilização do imóvel no órgão municipal competente; e dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento³⁰. Ademais, cabe destacar que o “PEUC” vincula-se ao imóvel e não ao proprietário,

³⁰ conforme o art. 5º, § 4 do Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2001);

assim, o bem “carrega” consigo a obrigação, e os prazos não se interrompem em caso de transferência da propriedade ³¹.

A medida a ser tomada pela municipalidade caso seja frustrado o instrumento do “PEUC” diz respeito ao IPTU progressivo no tempo, previsto na CFRB, conforme mencionado, e no art. 7º do EC³². De acordo com o citado artigo, caso o proprietário não cumpra as condições e prazos definidos para o adequado aproveitamento do imóvel, o município deve aplicar o IPTU progressivo no tempo, aumentando a alíquota do imposto por 5 (cinco) anos consecutivos. O referido imposto tem a mesma base de cálculo, hipótese de incidência, sujeitos passivo e ativo do IPTU. Ademais, a alíquota anual é fixada por lei municipal específica e não pode exceder o dobro da alíquota do ano anterior, respeitando o limite máximo de 15%, como fixado pelo EC. Porém, caso, após esse período, o proprietário não tiver atendido às obrigações, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima até que a função social da propriedade seja cumprida (art. 7º, parágrafo 2º, EC), ou proceder-se-á com a desapropriação e pagamento em títulos da dívida pública, conforme previsto no artigo 8º do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, aplicadas as medidas do “PEUC” e do IPTU progressivo no tempo, não havendo êxito, entende-se que a municipalidade “poderá”, e essa é a expressão utilizada no art. 8º da Lei 10.257/2001, propor a correspondente ação de desapropriação sem a necessidade de expedição de declaração de interesse social, conquanto se trate de medida recomendável.

Vale mencionar que o uso da expressão “poderá”, no que toca à prerrogativa expropriatória do Município, indica apenas a possibilidade de juízo discricionário da Administração Pública quanto ao momento da desapropriação e outros aspectos discricionários do exercício dessa competência.

³¹ conforme o art. 6º do Estatuto da Cidade: A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos. (BRASIL, 2001)

³² conforme o art. 7º do Estatuto da Cidade: Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do Art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do Art. 5º 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.

Além disso, como outrora mencionado, a desapropriação para fins de política urbana dar-se-á por meio de indenização ao expropriado com pagamento em títulos da dívida pública no valor venal do imóvel. A emissão dos títulos será previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, conforme o art. 182, parágrafo 4º, III da CFRB e art. 8º e parágrafos seguintes do EC. Ainda, destaca-se que o proprietário não poderá usar esses títulos para o pagamento de tributos ou débitos devidos ao Município (conforme art. 8º, parágrafo 3º, EC).

Caso ocorra desapropriação, a municipalidade deverá dar o devido aproveitamento ao imóvel, em até 5 (cinco) anos, assegurando o cumprimento de sua função social por meio dos próprios esforços da gestão municipal ou por alienação ou concessão do imóvel a terceiros, permanecendo as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para os sucessores, conforme o artigo § 4º, artigo 8º do Estatuto da Cidade. Além disso, 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, conforme o § 5º do mesmo artigo.

Vale comentar, por fim, que existe a necessidade de edição de leis específicas para a aplicação do “PEUC” e do IPTU progressivo no tempo, conforme o artigo 5º do EC. No entanto, constata-se que inúmeros municípios brasileiros permanecem inertes quanto à criação de tais normativas, obstando a implementação de instrumentos capazes de reestruturar a política urbana municipal e, em consequência, fomentar a redistribuição habitacional, direcionada àqueles que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, em situação de rua.

Sob o âmbito do estado de Pernambuco, no ano de 2022 entrou em vigor no município de Recife a Lei Ordinária nº 18.966, a qual passou a regulamentar os instrumentos urbanísticos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC e Sucedâneos (inclui-se, portanto o IPTU progressivo no tempo), que também estão previstos na Lei Orgânica do Município do Recife (promulgada em 4 de abril de 1990) e na Lei Complementar nº 02, de 23 de abril de 2021, que instituiu o Plano Diretor da capital pernambucana. Ademais, em 2023 foi editado o Decreto nº 37.025, estabelecendo as condições e procedimentos para aplicação dos instrumentos

PEUC e seus sucedâneos, em regulamentação à citada Lei Municipal nº 18.966, 2022.

O Plano Diretor do Município de Recife (Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021), em seu artigo 20, inciso XI dispõe sobre a importância de estimular a ocupação de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados em áreas dotadas de infraestrutura, por meio da utilização compulsória destes imóveis a partir da aplicação dos instrumentos previstos e mecanismos de estímulo ao adensamento populacional com prioridade para habitação de interesse social.

A Lei Municipal nº 18.966, que regulamenta o “PEUC”, por sua vez, em harmonia com o Plano Diretor de Recife, traz os mesmos prazos para aplicação dos instrumentos que antecedem a desapropriação para fins de política urbana já citados, bem como reitera as características de um imóvel passível de ser considerado subutilizado ou não utilizado e dispõe que as obras paralisadas há mais de dois anos e as edificações em ruínas enquadram-se nessas situações:

Art. 3º Para fins de aplicação do PEUC, é considerado:

I - imóvel não edificado: terreno com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados) sem área construída existente, não consideradas portarias e edificações transitórias;

II - imóvel subutilizado: a) imóvel em terreno com área superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), cuja área construída existente corresponda a coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido para a zona; eb) imóvel com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou superior ao coeficiente de aproveitamento mínimo definido na zona e que tenha, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 2 (dois) anos ininterruptos.

§ 1º As obras paralisadas há mais de dois anos e as edificações em ruínas enquadram-se nos termos deste artigo. (RECIFE (PE), 2022, grifo nosso)

Contudo, sabe-se que a efetividade dessas leis depende não apenas de sua promulgação, mas sobretudo de sua aplicação prática de forma eficiente e articulada com as demais políticas públicas. A operacionalização dos instrumentos prévios à desapropriação revela-se excessivamente burocrática, resultando em processos administrativos prolongados que, em muitos casos, não concretizam seu propósito fundamental, especialmente no que se refere à ampliação do acesso à moradia.

Nesse contexto, embora a iniciativa legislativa do município de Recife represente um avanço normativo relevante, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco apontou, com base em dados de 2019, que o déficit habitacional no estado atinge 327 mil unidades, das quais 85,2% estão concentradas em áreas urbanas, evidenciando o desafio da implementação dessas medidas na prática³³.

Além disso, a demora do município do Recife em regulamentar os instrumentos urbanísticos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios evidencia a baixa prioridade conferida à efetivação da função social da propriedade na agenda política local. Embora o Estatuto da Cidade tenha sido promulgado em 2001, garantindo aos municípios autonomia para aplicar mecanismos que combatam a especulação imobiliária e promovam o uso adequado do solo urbano, a regulamentação específica para o Recife apenas foi editada em 2022, mais de duas décadas depois. Esse atraso demonstra que, por anos, a gestão municipal negligenciou a adoção de medidas estruturais que poderiam ter impulsionado a democratização do acesso à terra e a redistribuição habitacional, especialmente em uma cidade marcada por um elevado déficit habitacional e pela ocupação irregular de áreas periféricas. A morosidade na aprovação da Lei Ordinária nº 18.966/2022 e do Decreto nº 37.025/2023 sugere que a aplicação do PEUC jamais figurou como prioridade política, evidenciando a influência de interesses econômicos que perpetuam a lógica especulativa do mercado imobiliário.

Assim, ao postergar a regulamentação de um instrumento essencial para a ordenação urbana, a administração municipal demonstra-se falha em cumprir seu papel de indutora do crescimento urbano sustentável, agravando as desigualdades socioespaciais e retardando a implementação de mecanismos que já estavam previstos no ordenamento jurídico nacional há mais de vinte anos.

33

fonte: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/440-2024/junho/7523-tce-pe-e-governo-do-estado-discutem-politica-habitacional>

4 AS DIFICULDADES QUE ENSEJAM A INEFICÁCIA DA DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE MORADIA

Como mencionado, os instrumentos que antecedem a desapropriação para fins de política possuem peculiaridades e são alternativas capazes de compelir o proprietário a conceder função social a sua propriedade. Contudo, para ilustrar as dificuldades práticas encontradas e tomando como exemplo situação hipotética na qual o proprietário de um imóvel permanece inerte após ser notificado quanto à violação às diretrizes urbanísticas, faremos uma previsão estimada de quanto tempo poderia se passar até a efetiva desapropriação do bem.

Em síntese, primeiro, tem-se um imóvel urbano que se encontra vazio e ocioso há algum tempo, estimaremos um período de dois anos de ociosidade. Depois de realizada a identificação e escolha do imóvel urbano ocioso pelo Poder Público municipal, o proprietário será notificado para apresentar um plano de atividade que confira ao imóvel utilização ou edificação (levando em consideração que o caso hipotético trata-se de imóvel não edificado). A notificação e a apresentação de um projeto destinado à área ociosa não ocorrem simultaneamente, e, considerando o panorama da cidade do Recife, com fulcro na Lei Municipal 18.966/22, o proprietário teria o prazo de 1 (um) ano para tomar providências iniciais, que seria a apresentação de um projeto de edificação. Leia-se o artigo retirado da referida lei:

Art. 10. O proprietário do imóvel notificado com obrigação de edificar deverá:

- I - protocolar, no órgão municipal competente, projeto de edificação no **prazo de 1 (um) ano**, contado do recebimento da notificação;
- II - comprovar o início das obras no prazo de até 2 (dois) anos da data da aprovação do respectivo projeto, nas condições previstas em regulamento;
- III - comprovar a execução das obras mediante apresentação de habite-se ou aceite-se da edificação, no prazo de até 5 (cinco) anos após a expedição da licença de construção respectiva.(...) (RECIFE (PE), 2022, grifo nosso)

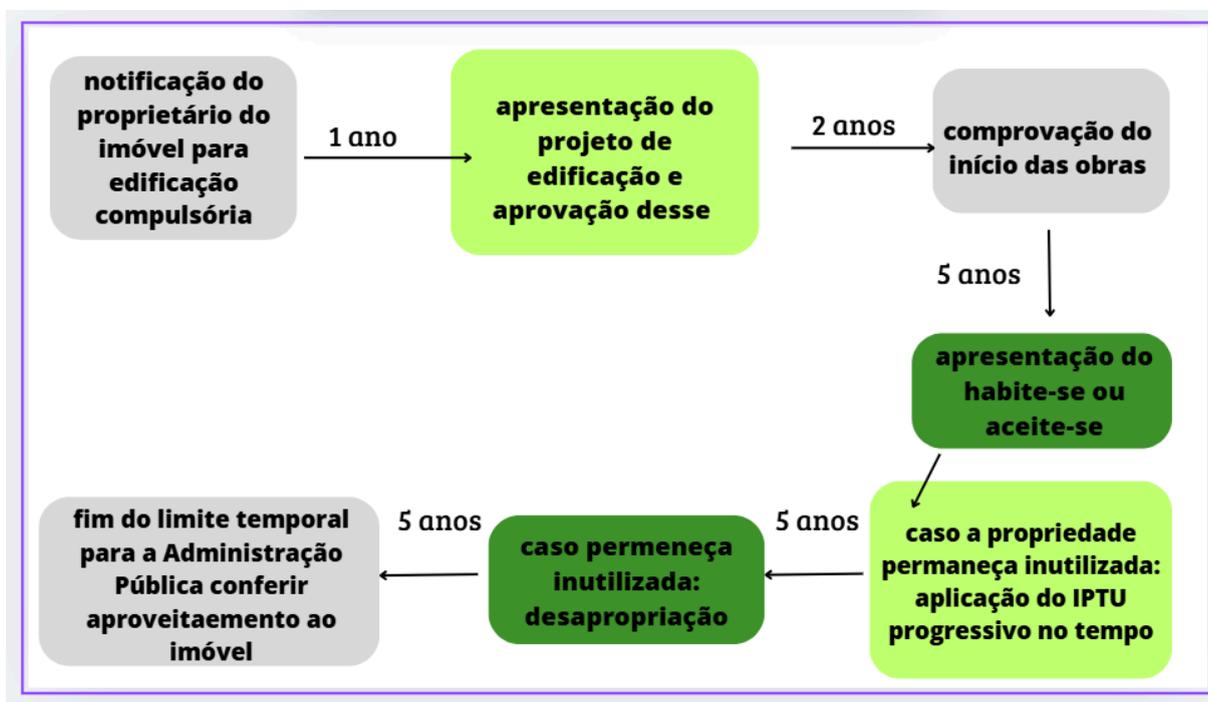
Seguindo o exemplo hipotético, levando em consideração ser um imóvel não edificado, supõe-se a passagem de um ano até a apresentação de projeto destinado e a aprovação desse. Nesse caso, já se passaram três anos de ociosidade.

Ato contínuo, a lei municipal dispõe que o proprietário deve comprovar o início das obras no prazo de até 2 (dois) anos da data da aprovação do respectivo projeto, nas condições previstas em regulamento. Supondo que a prefeitura tenha aprovado o projeto imediatamente após sua apresentação, somam-se mais dois anos, resultando um total de cinco anos de ociosidade. Em momento posterior, a lei estipula que o particular deve comprovar a execução das obras mediante apresentação de habite-se ou aceite-se da edificação, no prazo de até 5 (cinco) anos após a expedição da licença de construção respectiva. Portanto, some-se mais cinco anos, resultando em 10 (dez) anos.

Contudo, caso ao final do citado período de 5 (cinco) anos o proprietário não tenha comprovado a efetiva execução da obra com fins de edificação, poderá ser aplicado o IPTU progressivo no tempo, respeitados os limites de 5 (cinco) anos consecutivos na cobrança com a progressividade do imposto, conforme a lei municipal em comento.

Em outras palavras, tendo o proprietário descumprido o que está previsto com relação ao PEUC, o Poder Público poderá determinar a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mecanismo com prazo de aplicação de até 5 (cinco) anos. Agora, já contabilizam-se 15 (quinze) anos de caminhada para se proceder a utilização da desapropriação de imóvel urbano.

Figura 1: Lapso Temporal Esquemático, com base no Estatuto da Cidade e na Lei Municipal nº 18.966/2022



Fonte: Autor. 2025

O lapso temporal de quinze anos para viabilizar a implementação de um instrumento de intervenção estatal na área urbana revela-se excessivamente moroso, comprometendo a efetividade das políticas públicas e afrontando o princípio constitucional da eficiência, que deveria nortear a atuação da Administração Pública. Cabe destacar, ainda, que a Administração Pública ainda possui o prazo de cinco anos para conferir aproveitamento ao imóvel. Esse prolongamento temporal não apenas dificulta a aplicação concreta dos mecanismos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo, mas também amplifica as disfunções institucionais que caracterizam a gestão urbana no Brasil.

Ademais, o ciclo político-eleitoral intensifica os riscos de descontinuidade na aplicação eficaz desses instrumentos, uma vez que as sucessivas mudanças de gestão ampliam a possibilidade de dismantelamento das diretrizes urbanísticas previamente estabelecidas. A alternância de governantes não raramente resulta na revogação de políticas já iniciadas ou na alteração dos prazos normativos fixados

pelas legislações municipais, inviabilizando a implementação plena desses instrumentos e, em última análise, frustrando os objetivos da política urbana.

Nesse contexto, a discricionariedade administrativa conferida ao gestor público para definir o momento e a forma de sua atuação no ordenamento territorial municipal torna-se um fator crítico. Conseqüentemente, configura-se um cenário em que o administrador subsequente pode redesenhar as diretrizes da política urbana local, valendo-se da discricionariedade conferida ao Poder Público para decidir tanto sobre o momento quanto sobre a forma de sua atuação.

Nesse cerne, também é válido relembrar que o Estatuto da Cidade e a Lei Municipal 18.966/22³⁴ dispõem que, frustrados o PEUC e a progressão da alíquota do IPTU, a municipalidade “poderá” propor a correspondente ação de desapropriação sem que seja necessária a expedição de declaração de interesse social, conquanto se trate de medida recomendável. A expressão “poderá”, no que toca à prerrogativa expropriatória do Município, indica a possibilidade de juízo discricionário da Administração Pública quanto ao momento da desapropriação e outros aspectos discricionários do exercício dessa competência.

Acerca da modalidade de desapropriação em comento, Plano Diretor do Recife dispõe que:

Art. 107-A Os terrenos e imóveis objeto de desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública poderão ser destinados à:

I - habitação de interesse social;
(RECIFE (PE), 2022, grifo nosso)

Contudo, como mencionado, deve-se ressaltar que, em que pese o administrador público, por atribuição constitucional, tenha o dever de aplicar a lei de ofício, é a discricionariedade do administrador uma prerrogativa que o autoriza a decidir sobre a forma como serão aplicados os instrumentos urbanísticos.

Portanto, a desapropriação para fins de investimento em imóveis para habitação de interesse social nem sempre representa uma solução praticada pela

³⁴ artigo 8º e artigo 23, respectivamente

municipalidade. Contudo, nos termos da discussão deste artigo, por determinação constitucional, o gestor público tem o poder-dever de, havendo propriedades privadas que estejam em desconformidade com as normas jurídicas que permitam sua manutenção, proceder à aplicação do instituto da desapropriação.

Em que pese a previsão legislativa apta a dirimir o déficit habitacional na cidade do Recife, os números relacionados ao tema ainda demonstram um cenário preocupante. De acordo com o levantamento mais recente da Fundação João Pinheiro (FJP), em 2022, o déficit habitacional total da Região Metropolitana do Recife³⁵ é de 96.959 unidades habitacionais, sendo quase a totalidade (98,8%) em áreas urbanas.

Os dados citados podem ser observados na página 15 do relatório intitulado “Déficit habitacional no Brasil 2022” publicado pela FJP³⁶.

³⁵ A Região Metropolitana do Recife (RMR), formalizada através da Lei Complementar nº 14, no dia 8 de junho de 1973, é composta por 14 municípios. São eles: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Moreno, São Lourenço da Mata, Itapissuma, Ipojuca, Ilha de Itamaracá e Araçoiaba.

³⁶ disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4ea6db72-4b2e-4dcb-af59-95202212ce9a/full>. Acesso em 07/02/2025

5 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) E SUA RELAÇÃO COM A PROTEÇÃO AO DIREITO DE MORADIA

Conforme anteriormente exposto, os instrumentos predecessores à desapropriação destinada à reforma urbana enfrentam significativas dificuldades em sua aplicação, ocasionando uma morosidade exacerbada e perpetuando a desigualdade na distribuição de moradias. Nesse cerne, mostra-se oportuno ao presente trabalho discorrer sobre outra medida capaz de resguardar não só o direito à moradia, mas também o direito à cidade³⁷ e os direitos fundamentais das populações menos abastadas.

As chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um instrumento de proteção da moradia popular, inaugurado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, LUOS (14.511/1983) e previsto no Estatuto da Cidade, no artigo 4º, inciso V, alínea “f”, nos seguintes termos:

Art. 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...] V – institutos jurídicos e políticos:

[...] f) **instituição de zonas especiais de interesse social.**
(RECIFE (PE), 2021, grifo nosso)

As ZEIS são uma forma de zoneamento urbano que não apenas traçam a gestão do solo, mas permitem a inclusão de assentamentos humanos que podem ser considerados informais à malha urbana, possibilitando, em tese, a efetivação do direito à permanência de grupos de habitantes que encontram-se à margem da sociedade. Segundo ALVES (2005)³⁸, as ZEIS foram criadas para que houvesse a promoção da regularização jurídica e da integração na estrutura urbana da cidade. Essas áreas especiais, a partir de um conjunto de ações de urbanização e de regularização fundiária realizadas pelo poder público municipal, teriam potencializadas a inclusão à dinâmica formal da cidade. Assim, representou uma grande conquista do movimento popular o reconhecimento, pelo poder público

³⁷ Expressão utilizada pelo autor e filósofo marxista Henri Lefebvre (1901-1991), nascido na França. O direito à cidade emergiu como um conceito oposto à alienação imposta pelos imperativos de uma urbanização descontrolada e excessivamente regulatória. Lefebvre apresentou críticas contundentes e desafios aos gestores públicos e urbanistas, instigando-os a conceber a cidade como um espaço de encontro, convivência e simultaneidade, onde prevalece o valor de uso em detrimento do valor de troca.

³⁸ ALVES, Mércia; SOLER, Salvador; AZEVEDO, Luciana, et.al. Prezeis em Revista. Recife: Cendhec, 2005, p 5.

municipal, da existência de uma cidade informal, uma vez que, historicamente, as políticas oficiais não reconheciam as favelas como parte da cidade.

Ao se instituir uma ZEIS, delimita-se ou circunscreve-se uma porção de terra, a qual deve consistir em área urbanizada, isto é, provida de equipamentos públicos de infraestrutura urbana. Tal delimitação impõe ao Poder Público o reconhecimento do direito à permanência das pessoas residentes em áreas ocupadas por assentamentos ainda não regularizados, bem como o dever de integrar essa parcela da cidade “informal” à malha urbana regularizada. Além disso, a construção de moradias de interesse social naquela porção de terra torna-se prioridade.

Nesse sentido, as ZEIS constituem instrumentos eficazes para promoção da urbanização de assentamentos informais, pois desempenham a função de viabilizar projetos de parcelamento do solo, observando a forma de ocupação já consolidada no espaço urbano em questão. Sob essa perspectiva, um dos principais objetivos ao classificar áreas de informalidade como ZEIS é impedir a ocorrência de remoções forçadas da população.

Logo, percebe-se que as ZEIS, em sua concepção, relacionam-se diretamente com a garantia do direito de permanência das populações que ocupam os assentamentos, constituindo um mecanismo para conservar os vínculos sociais já estabelecidos pelos indivíduos que ali habitam.

Além disso, as zonas em comento representam um instrumento voltado à regularização fundiária de imóveis ociosos, pois promovem a demarcação das áreas e impedem que os imóveis sejam utilizados como reservas especulativas de terras, bem como permitem identificar onde se encontram e quais são os espaços urbanos subutilizados. Nesse viés, a delimitação das ZEIS nesses locais, ao conferir visibilidade aos imóveis que estão em descumprimento das exigências estabelecidas pelas normas urbanísticas, possibilita que a Administração Pública exerça sua função de forma ativa, aplicando a legislação e declarando a área como de interesse social. Essa declaração mostra-se importante até mesmo para eventual necessidade de aplicação das formas de intervenção do Estado na propriedade, dentre elas a desapropriação para fins de disponibilização de moradias.

No que toca ao município de Recife, o Plano Diretor prevê o instrumento da ZEIS, assim como foi editada a Lei Municipal nº 16.113/1995 dispondo sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de interesse social, chamado de “PREZEIS”. O projeto de lei que criou o PREZEIS teve sua origem no movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife e a leitura do Plano nos permite inferir o objeto das ZEIS:

Art. 2º Poderão ser consideradas Zonas Especiais de Interesse Social:

I - os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infra-estrutura básica;

II - as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social.

(RECIFE (PE), 1995, grifo nosso)

Ademais, no que diz respeito à importância das zonas em comento para a garantia do direito à moradia, o artigo 74 do Plano Diretor de Recife fixou os percentuais para destinação de usos específicos do solo nas Zonas Especiais, sendo no mínimo 80% (oitenta por cento) da área destinada à habitação de interesse social (HIS), vejamos:

Art. 74. Os percentuais para destinação de usos específicos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) deverão observar o seguinte:

I - Nos planos de regularização urbanística e jurídico-fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1):

a) máximo de 20% (vinte por cento) da área total construída para o uso não habitacional; e;

b) mínimo de 80% (oitenta por cento) da área total construída para o uso habitacional exclusivamente para Habitação de Interesse Social (HIS) nas faixas 1 (um) e 1,5 (um e meio) do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) ou equivalente;

(RECIFE (PE), 2021, grifo nosso)

Nesse sentido, observa-se que as ZEIS auxiliam a reduzir o uso da propriedade como mero instrumento de valorização e especulação imobiliária, sendo uma medida, portanto, que atua como mecanismo de redistribuição espacial e econômica, promovendo maior justiça social ao integrar populações historicamente marginalizadas ao tecido urbano. Dessa forma, reforça-se a ideia de que o

cumprimento da função social da propriedade transcende o interesse individual, na medida em que se deve atender às demandas coletivas, alinhando-se, ainda aos princípios constitucionais que regem o desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, cabe pontuar que a identificação de espaços urbanos subutilizados ou inutilizados por meio da demarcação de uma ZEIS possibilita a aplicação simultânea de instrumentos como o “PEUC”, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, já comentadas no presente trabalho. Em outras palavras, os citados instrumentos de intervenção do Estado na propriedade podem ser usados de forma estratégica pelo poder municipal, com vistas a garantir a proteção da moradia popular, por meio da delimitação e análise da área correspondente às ZEIS.

A exemplo do exposto, percebe-se que a aplicação do “PEUC”, caso seja articulada com outros instrumentos urbanísticos, dentre eles a ZEIS, apresenta maior efetividade na concreta distribuição de moradias, inclusive de modo a favorecer a destinação de imóveis para fins de construção de Habitação de Interesse Social (HIS).

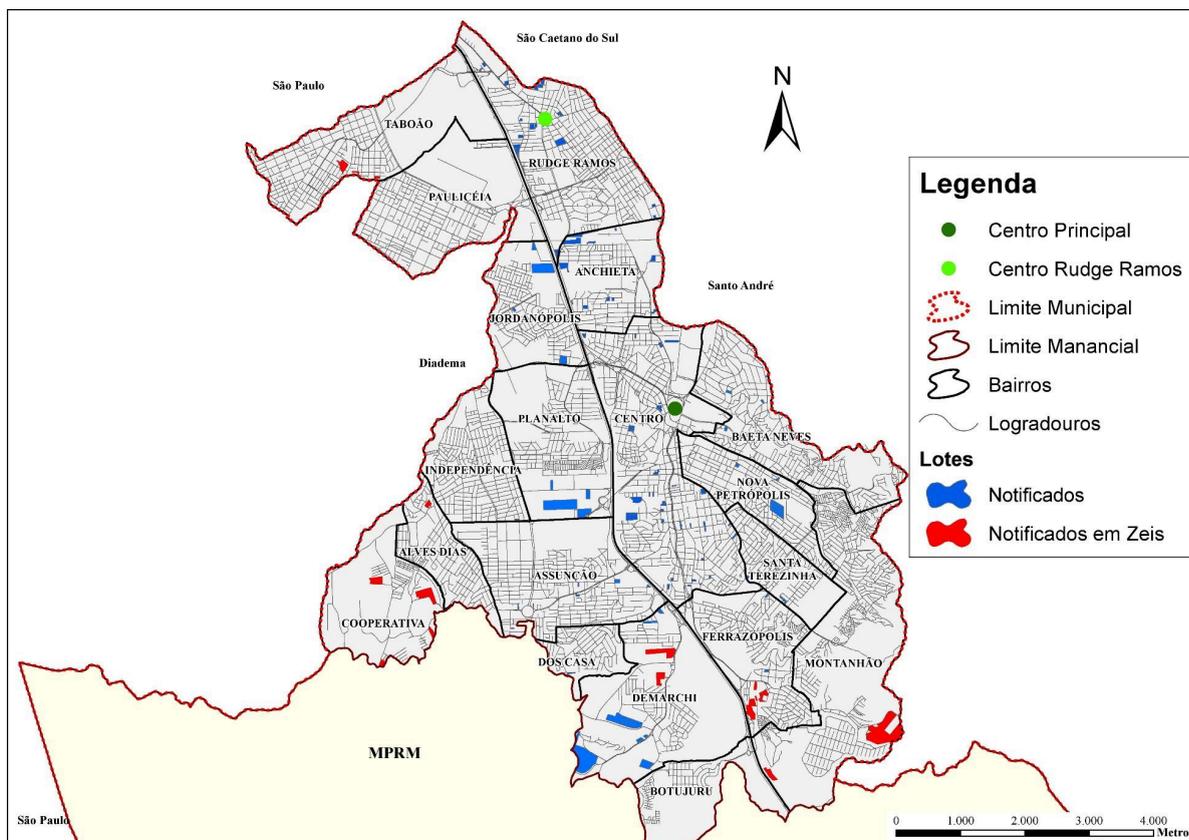
Acerca desse tópico, pesquisa publicada no ano de 2017 na Revista Brasileira de Gestão Urbana³⁹, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, revelou que poucos municípios brasileiros aplicam ou aplicaram até aquele ano o “PEUC”, sendo uma iniciativa bastante recente, à época.

Contudo, a pesquisa identificou que o município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, na aplicação do “PEUC”, priorizou-se a notificação de imóveis localizados em ZEIS, que referiam-se a áreas não edificadas ou subutilizadas destinadas à produção de “HIS” e Habitação de Mercado Popular (HMP), conforme o Plano Diretor. Nesse caso, foram identificados em todo o perímetro urbano, 547 imóveis notificáveis, com o equivalente em área de cerca de 6,2 milhões de metros quadrados. O município notificou até final de 2014 um total de 150 imóveis, dos quais 26 deles eram ZEIS 2 (figura 2) e perfaziam pouco mais de 650 mil metros quadrados.

³⁹ disponível em:

[https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR6hSRpxT378PTHk7pGbx/#:~:text=A%20aplicação%20do%20PEUC%20também,de%20Interesse%20Social%20\(ZEIS\)](https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR6hSRpxT378PTHk7pGbx/#:~:text=A%20aplicação%20do%20PEUC%20também,de%20Interesse%20Social%20(ZEIS),), Acesso em 01/02/2025

Figura 2: Áreas notificadas em ZEIS, em São Bernardo do Campo (SP)



Fonte: Denaldi et al. (2015)⁴⁰.

Conforme apontam os autores da referida pesquisa:

“A finalidade de notificação de imóveis localizados em ZEIS era de facilitar, por meio da sobreposição de instrumentos urbanísticos, a disponibilização de áreas para produção de conjuntos habitacionais. A delimitação de uma área como Zonas Especiais restringe seu uso à HIS, e, ao mesmo tempo, a notificação para PEUC impõe a obrigação de dar uso em determinado prazo. Dessa forma, faz-se um forte direcionamento da propriedade imobiliária”.

Destarte, merece destaque a ideia de que a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade deve ser orientada por uma análise cuidadosa da dinâmica socioeconômica e demográfica da cidade, bem como pela identificação

⁴⁰ disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/53jR6hSRpxT378PTHk7pGbx/?lang=pt>. Acesso em 01/02/2025

dos principais problemas urbanos e ambientais que a afetam. Nesse sentido, a estratégia adotada pode ser ajustada em função das especificidades da cidade, considerando sua posição na rede urbana brasileira, as características do meio físico que a compõem, a dinâmica econômica e imobiliária que definem seu funcionamento local, entre outros.

6 O OUTRO LADO DA MOEDA: DESAPROPRIAÇÕES QUE AMEAÇAM O DIREITO À MORADIA DE POPULAÇÕES FIXADAS EM ZEIS

Além de constituírem um instrumento que demanda a articulação com outras formas de intervenção estatal na propriedade, as Zonas Especiais de Interesse Social configuram, na prática, um mecanismo de proteção à moradia popular, cujo alcance, no entanto, não assegura de forma plena e definitiva a estabilidade da permanência da população nas áreas delimitadas. Apesar de seu caráter protetivo, as ZEIS não representam um escudo absoluto contra processos de remoção, sobretudo quando interesses urbanísticos mais amplos são invocados pelo Poder Público para justificar intervenções estruturais no território.

Nesse sentido, um exemplo emblemático pode ser observado na cidade do Recife, especificamente na Vila Esperança, localizada no bairro do Monteiro, Zona Norte da capital, e reconhecida como ZEIS desde 1994. Apesar dessa classificação, que teoricamente garantiria maior proteção à comunidade local, diversas famílias que residiam na área há décadas foram compulsoriamente deslocadas para viabilizar a construção de uma ponte pelo Poder Público municipal. Essa remoção não apenas implicou a perda da moradia, mas também resultou na ruptura dos laços comunitários e identitários ali existentes, comprometendo o direito à cidade dessa parcela população.

De acordo com a Lei Municipal nº 15.926 do ano de 1994, assinada pelo então prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos, as áreas que compreendem as localidades da Vila Esperança e o Cabocó, outra comunidade próxima, foram transformadas em ZEIS. Esse reconhecimento se deu pois a comunidade ali fixada apresentava condições de permanência física, com perspectivas de melhorias a partir da execução do seu Plano Urbanístico e de Regularização Jurídica que vinha a favorecer a implantação de infraestrutura, demonstrando assim a sua viabilidade de consolidação.

Contudo, a partir do ano de 2021 o Poder Público municipal desapropriou inúmeras residências existentes na Vila Esperança com finalidade de permitir a construção da Ponte Engenheiro Jaime Gusmão conectando a Zona Norte à Zona Oeste de Recife, com fins de promover melhorias no trânsito. Em razão da declaração da utilidade pública da área em comento para construção da ponte, foram realizadas ofertas de indenizações aos moradores das casas da vila, que abriram rodadas exaustivas de negociações com a Prefeitura do Recife. A justificativa legal para a desapropriação da área tem esteio no artigo 5º alínea “i” do DL nº 3.365/41, que seja “a abertura, conservação e melhoramento de vias ou

logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais”.

A transferência das propriedades para o Estado se deu por meio da desapropriação na modalidade judicial, por não haver acordo extrajudicial entre moradores e Poder Público. Ainda, cabe ressaltar que os habitantes da vila manifestaram profunda insatisfação diante dos valores indenizatórios ofertados, substancialmente inferiores àquele considerado razoável para imóveis situados na região, a qual é valorizada e rodeada por edifícios de alto padrão.

Figura 3: Imagem apresentada na reportagem “Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e 'varre' 255 famílias de área rica da cidade”⁴¹. Título da imagem: Famílias pedem que o prefeito João Campos (PSB) anule o decreto nº 34.603, que determina a desapropriação das famílias



Foto: Pedro Stropasolas. Fonte:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/05/17/obra-da-prefeitura-de-recife-mantem-condominios-e-varre-255-familias-de-area-rica-da-cidade>

Figura 4: Localização da Ponte Engenheiro Jaime Gusmão, representada em vermelho



Fonte: Reprodução/CTTU.

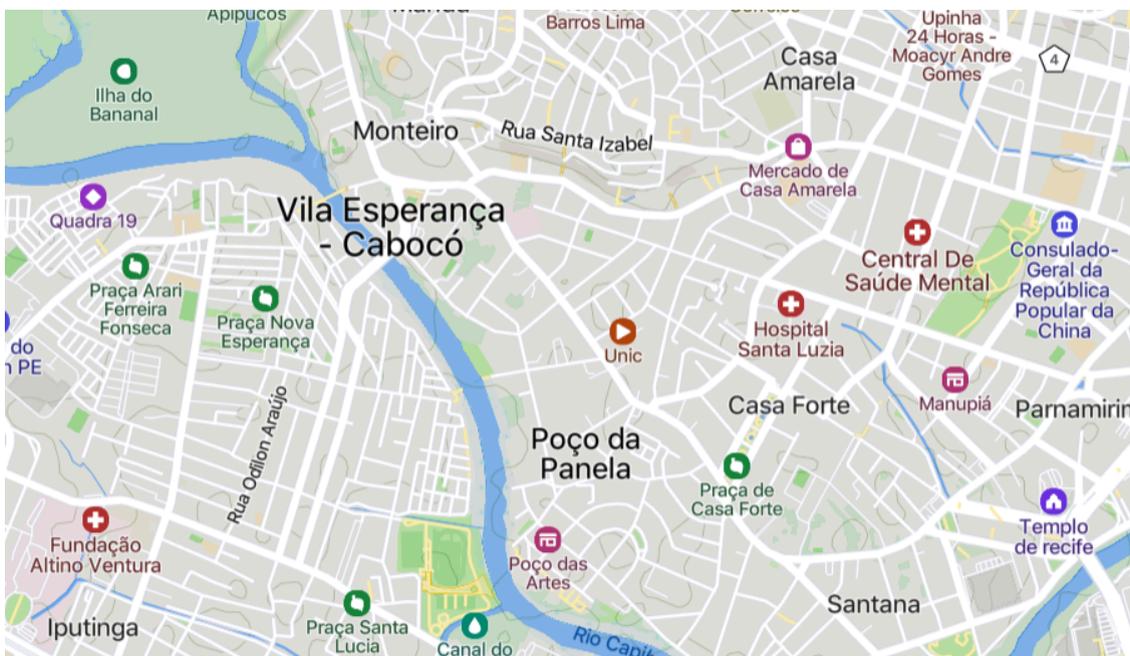
Em matéria jornalística acerca da construção da referida ponte publicada pelo veículo “Brasil de Fato”, intitulada “Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e 'varre' 255 famílias de área rica da cidade”⁴², a advogada popular do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), Natália Almeida, que atua assessorando as famílias da referida vila, argumentou tratar-se de um caso de “pura especulação imobiliária para varrer as pessoas dali”.

Outrossim, evidenciou-se, por intermédio da supracitada reportagem, a acentuada dificuldade experimentada pelas famílias residentes na Vila Esperança em adquirir de novas moradias, considerando a insuficiência dos montantes percebidos a título de indenização pelas desapropriações de suas residências. Nesse contexto, além do inegável ônus de ordem emocional decorrente do desenraizamento forçado, persistiu a angústia latente advinda da precariedade

⁴² reportagem disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/17/obra-da-prefeitura-de-recife-mantem-condominios-e-varre-255-familias-de-area-rica-da-cidade>

habitacional iminente, materializada na incerteza quanto à possibilidade de estabelecimento de um lar digno e seguro.

Figura 5: Localização da Vila Esperança - Cabocó



Fonte: <https://mapcarta.com/pt/29552630/Mapa>

Figura 6: Imagem apresentada na reportagem “Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e 'varre' 255 famílias de área rica da cidade”. Título da imagem: Famílias pedem que o prefeito João Campos (PSB) anule o decreto nº 34.603, que determina a desapropriação das famílias



Foto: Pedro Stropasolas. Fonte:

<https://www.brasildefato.com.br/2023/05/17/obra-da-prefeitura-de-recife-mantem-condominios-e-varre-255-familias-de-area-rica-da-cidade>

Além disso, no intuito de demonstrar a realidade devastadora enfrentada pelos moradores, a reportagem trouxe relatos de moradores que sofreram a desapropriação, dentre eles o da professora aposentada Raquel Alves Ferreira, a qual narrou residir no local desde seu nascimento. Indignada com a atitude do Poder Público, relatou que sua residência é vizinha ao muro de um prédio de alto padrão erguido pela construtora Moura Dubeux, que, no entanto, não seria atingido pela construção da ponte. Expressou a idosa, perplexa:

“O muro da minha casa é o mesmo muro do prédio da Moura Dubeux. A minha casa vai ser afetada. Ou pela ponte, ou jardim, ou pela ciclovia, mas o prédio da Moura Dubeux não vai ser afetado. Olhe bem a contradição.”

Em resposta às críticas, com a retirada de centenas de famílias da ZEIS Vila Esperança, a gestão municipal iniciou a construção do conjunto habitacional intitulado também de Vila Esperança, próximo à ponte e à ZEIS em comento, sendo anunciado que o habitacional supostamente contará com 75 (setenta e cinco) unidades destinadas a moradores da área, havendo, ainda, uma creche no local.

A Ponte Engenheiro Jaime Gusmão foi inaugurada em agosto de 2024, consolidando o empreendimento que deu origem ao conflito entre o interesse público relacionado à mobilidade urbana e os direitos das famílias removidas, cuja moradia representava não apenas um espaço físico, mas também um símbolo de identidade e pertencimento. Por outro lado, o conjunto residencial Vila Esperança não tem data prevista para inauguração, até o presente momento.

Assim, vê-se que a construção da Ponte Engenheiro Jaime Gusmão revela conflito paradigmático entre o interesse público voltado à expansão da mobilidade urbana e os direitos coletivos dos moradores de locais menos abastados, como a Vila Esperança, cuja remoção representou não apenas a perda de suas habitações, mas também de sua identidade territorial e laços comunitários. Enquanto a ponte foi projetada para atender a demandas amplas de infraestrutura viária e fluidez no trânsito, a desapropriação das residências expôs desigualdades latentes, amplificadas por indenizações aquém dos valores reais e pela permanência intocada de empreendimentos de alto padrão no entorno. Esse é um embate que reflete as contradições das políticas de modernização urbana, quando o avanço material frequentemente se impõe em detrimento da equidade social, suscitando debates sobre justiça distributiva e a proteção efetiva dos grupos mais vulneráveis.

Por fim, ainda neste capítulo acerca das Zonas Especiais de Interesse Social, demonstra-se imprescindível discorrer acerca do pioneirismo de Recife quanto ao instrumento em comento. O pioneirismo da cidade em relação às ZEIS está diretamente associado à criação da primeira ZEIS do Brasil, situada em Brasília Teimosa. Recife foi a cidade que introduziu o conceito de ZEIS na legislação urbana, com a promulgação da Lei Municipal de Uso do Solo em 1983 (Lei 14.511/1983), já mencionada, reconhecendo inicialmente vinte e seis áreas dessa natureza.

Contudo, as normas específicas para a regularização fundiária só foram efetivadas em 1987, com a aprovação da Lei Municipal nº 14.947, que seja o Plano de Regularização Fundiária das ZEIS (PREZEIS), consolidando um marco importante na política urbana da cidade. Posteriormente, a Lei Municipal nº 14.947 foi revogada pela Lei Municipal nº 16.113/1995, como anteriormente citado, a qual

está em vigência atualmente em Recife. A lei atual do PREZEIS, em seus princípios, traz a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade, observe:

Art. 4º São princípios do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social:

I - a adequação da propriedade a sua função social;

II - a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade;

III - o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS;

IV - a preservação do meio ambiente natural e construído;

V - a implementação de infra-estrutura básica, serviços, equipamentos comunitários e habitação de acordo com as necessidades sócio-econômico-culturais dos moradores das ZEIS.

VI - inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores;

VII - incentivar a participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS;

VIII - respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária.

IX - incentivar e fortalecer as atividades de geração de emprego e renda nas áreas ZEIS.

(RECIFE (PE), 1995, grifo nosso)

Ainda, no que toca ao pioneirismo de Recife, Brasília Teimosa emerge não apenas como um marco de vanguarda institucional, mas também como um território com significados históricos, cuja tessitura simbólica se entrelaça com a trajetória de sua população na incessante busca pela permanência e por condições dignas de habitação. O batismo da comunidade com tal nomenclatura não se deu de forma fortuita, foi fruto de um contexto emblemático, em que o advento da ocupação coincidiu, de maneira simbólica e política, com a construção da nova capital federal, Brasília, no coração do país, ao final da década de 1950.

O ano de 1956 configurou-se como um marco decisivo, quando cinco jangadeiros, imbuídos de um espírito de resistência e coragem, partiram da Praia do Pina rumo ao Rio de Janeiro em uma modesta embarcação, com o propósito de presenciar a posse do presidente Juscelino Kubitschek. A travessia simbolizava um clamor contra as reiteradas ameaças de expulsão que pairavam sobre a comunidade do Areal Novo, como a vila era chamada, à época. O gesto,

aparentemente singelo, transcendeu sua dimensão imediata para converter-se em um ato político de grande envergadura, atraindo os holofotes da atenção nacional e inscrevendo a causa dos moradores na pauta das lutas sociais urbanas do país. Dessa forma, o nome “Brasília Teimosa” fixou-se como uma síntese da resistência popular.

O Plano Diretor do Recife define e classifica as ZEIS da seguinte forma:

Art. 65. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) estão subdivididas em 2 (duas) categorias:

I - Zona Especial de Interesse Social 1 (ZEIS 1) - caracterizada como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, consolidados, carentes de infraestrutura básica, que não se encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária, bem como de construção de habitações de interesse social (HIS);

II - Zona Especial de Interesse Social 2 (ZEIS 2) - caracterizada como áreas com lotes ou glebas não edificadas ou subutilizadas, dotadas de infraestrutura e de serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização ou como conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, que necessitem de regularização urbanística e fundiária, nos termos da legislação específica.
(RECIFE (PE), 2021)

Nesse contexto, a ampliação do número de ZEIS tipo 1, de 27 em 1983 para 66 em 1998, marca o período de consolidação das ZEIS em Recife. Além disso, atualmente o município possui 70 (setenta) ZEIS tipo 1 e 21 (vinte e uma) ZEIS tipo 2.

Em última análise, impende destacar que, não obstante os desafios contemporâneos advindos da fragilização das articulações institucionais entre os distintos sistemas de gestão urbana, o traço de pioneirismo que singulariza a cidade do Recife permanece forte, com especial ênfase em Brasília Teimosa, que continua a se afirmar como um paradigma nacional nas políticas de regularização fundiária e urbanização de interesse social.

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), embora não tenha logrado êxito pleno na concretização de seus objetivos — conforme exemplificado pela erradicação da ZEIS Vila Esperança —, conserva, ainda hoje, uma notável relevância enquanto instrumento normativo. Sua

robustez regulatória desempenha um papel crucial na salvaguarda da permanência das populações de baixa renda em seus territórios, resistindo às pressões de um modelo de desenvolvimento urbano excludente.

Contudo, considerando o atual cenário de aumento das ameaças de remoção forçada, a intensificação dos conflitos urbanos e a perpetuação de práticas de despossessão que incidem, de forma desproporcional, sobre os segmentos mais vulneráveis da cidade, torna-se imperativa a articulação de múltiplas forças políticas e sociais. Essa convergência é fundamental não apenas para a disputa das narrativas hegemônicas que sustentam o projeto de cidade excludente, mas também para a formulação de alternativas inovadoras e para a reapropriação crítica de dispositivos como o PREZEIS. Nesse contexto, o direito à cidade deve emergir como o horizonte norteador das concepções e práticas urbanísticas, configurando-se não apenas como um ideal normativo, mas como um campo de ação estratégica na luta por uma urbanização mais inclusiva, democrática e socialmente justa.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisou os desafios e as contradições da desapropriação urbana como instrumento para a efetivação do direito à moradia, evidenciando a ineficiência do processo diante da complexidade burocrática e da morosidade administrativa. O estudo buscou demonstrar que, apesar da previsão constitucional e da regulamentação pelo Estatuto da Cidade e pela legislação municipal, a efetivação da desapropriação para fins de política habitacional pode se estender por mais de 15 (quinze) anos, tornando-se uma medida pouco eficaz para responder à urgência do déficit habitacional, que, segundo dados recentes da Fundação João Pinheiro (FJP), atinge 96.959 unidades na Região Metropolitana do Recife, com 98,8% concentradas em áreas urbanas.

Dessa forma, constatou-se que os mecanismos precedentes à desapropriação, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU progressivo no tempo, embora tenham potencial para desestimular a especulação imobiliária e promover o uso social da propriedade, esbarram em entraves institucionais e na ausência de continuidade administrativa, agravados pelo ciclo político-eleitoral. Além disso, a falta de uma política urbana duradoura e vinculante permite que gestores públicos desmobilizem políticas urbanísticas, especialmente pela inércia na aplicação dos instrumentos disponíveis.

Paralelamente, analisou-se o papel das Zonas Especiais de Interesse Social como alternativa à desapropriação, tendo em vista sua capacidade de regularização fundiária e proteção à moradia popular. No entanto, verificou-se que a instituição das ZEIS, embora represente um avanço no reconhecimento da função social da propriedade, não assegura plenamente a permanência das populações vulneráveis. O caso da Vila Esperança, no Recife, evidenciou essa fragilidade, visto que, apesar da proteção conferida pelo status de ZEIS, a comunidade foi desapropriada em 2021 para a construção da Ponte Engenheiro Jaime Gusmão, resultando na remoção forçada de 255 famílias, enquanto empreendimentos imobiliários de alto padrão na região permaneceram intocados.

Esse conflito ilustra um paradoxo das políticas urbanísticas contemporâneas: enquanto instrumentos como as ZEIS e a desapropriação são concebidos para

garantir o direito à moradia e combater a segregação socioespacial, sua aplicação muitas vezes reproduz desigualdades estruturais, favorecendo interesses econômicos em detrimento da população de baixa renda. Assim, percebe-se que o direito à cidade, ainda que reconhecido normativamente, permanece condicionado à lógica do mercado imobiliário e à falta de uma política habitacional estruturada.

Conclui-se que as ZEIS tipo 1 no Recife desempenham um papel crucial no acesso à cidade e à vida urbana para seus moradores, resultado não apenas da sua criação legal, mas também de conjunturas históricas e políticas favoráveis e das lutas pela permanência nos assentamentos autoproduzidos. No entanto, a falta de uma política estatal de urbanização e regularização contínua e integrada resulta em precariedades estruturais e riscos socioambientais persistentes, frustrando parte das expectativas quanto à transformação desses territórios.

Apesar dos desafios, deve-se reconhecer que ao longo dos anos avanços foram registrados, como a mudança nos padrões de intervenção urbanística, o reconhecimento do direito dos moradores à permanência e a participação institucionalizada da população na formulação de políticas urbanas através do PREZEIS. Ainda assim, a urbanização dos assentamentos populares não foi consolidada como prioridade municipal, sendo dificultada tanto pela fragmentação dos movimentos sociais quanto pela hegemonia de interesses econômicos e visões conservadoras na produção do espaço urbano.

Além disso, observa-se um processo de desregulação urbana, com a flexibilização dos parâmetros urbanísticos das ZEIS 1 e a aprovação de projetos que ignoram as normas de proteção desses territórios. Essa tendência está alinhada a uma lógica neoliberal que enxerga a cidade como mercadoria, intensificando a gentrificação e a expulsão da população vulnerável.

A experiência das ZEIS no Recife demonstra que, apesar de promoverem melhorias na inserção urbana, ainda são insuficientes para romper com a desigualdade socioespacial e a discriminação histórica dos assentamentos populares. A luta pelo direito à cidade requer não apenas o reconhecimento das condições precárias dessas comunidades, mas também o fortalecimento da participação popular na definição do futuro urbano. O empoderamento coletivo e a

solidariedade com outros atores políticos são fatores decisivos para que os habitantes das ZEIS consigam se firmar como sujeitos de direitos e agentes fundamentais na construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

É fundamental, portanto, entender que a experiência das ZEIS em assentamentos populares no Recife demonstra que, apesar das iniciativas institucionais e diretas para sua consolidação terem proporcionado avanços na inserção urbana, elas ainda se mostram insuficientes para erradicar as persistentes desigualdades e discriminações socioespaciais. Essas fragilidades têm se intensificado com a hegemonia de concepções neoliberais que enxergam a cidade como um negócio, além de abordagens conservadoras que consideram os assentamentos populares como áreas passíveis de futuras intervenções urbanísticas de cunho higienista ou gentrificador. A defesa do direito à cidade torna-se vazia se não houver o reconhecimento das condições precárias, inadequadas e de risco que marcam a reprodução e a produção socioespacial daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade e pobreza.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível aperfeiçoar os mecanismos de planejamento urbano, garantindo maior vinculação jurídica na aplicação dos instrumentos de política habitacional, bem como fortalecendo a participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Somente por meio de um planejamento urbano verdadeiramente inclusivo, que assegure a função social da propriedade e impeça o uso especulativo do solo urbano, será possível promover a justiça socioespacial e mitigar os impactos do déficit habitacional nas cidades brasileiras.

Por fim, este estudo reforça a necessidade de conciliação entre modernização urbana e justiça habitacional, buscando estratégias que integrem o interesse público em infraestrutura e mobilidade sem negligenciar os direitos fundamentais à moradia e à permanência dos grupos socialmente vulneráveis. O desafio, portanto, não reside apenas na regulamentação dos instrumentos urbanísticos, mas sim na sua aplicação efetiva e na criação de um modelo de governança urbana que priorize o acesso equitativo à cidade, em vez de favorecer exclusivamente a valorização do espaço urbano como mercadoria.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*.

ALVES, Mércia; SOLER, Salvador; AZEVEDO, Luciana, et al. *Prezeis em Revista*. Recife: Cendhec, 2005. p. 5.

ATLAS BRASIL. Perfil do município de Recife - Habitação. mAtlas Brasil, 2018. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/261160#sec-habitacao>. Acesso em: 19 nov. 2024.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, Justiça Social e Neoliberalismo*. São Paulo: RT, 2000.

BARROS, Guilherme Freire de Melo; et al. *Poder Público em Juízo*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 35ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2020. p. 564.

BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. *Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.html. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 922.144/MG. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 19 out. 2023. Publicado em: 7 fev. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=865>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 922144 RG. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 10 out. 2023. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Ata de Julgamento Publicada no DJE de 25 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incide=4864567&numeroProcesso=922144&classeProcesso=RE&numeroTema=865>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL DE FATO. Opinião: as ZEIS do Recife são um instrumento de resistência da população pobre em prol do direito à cidade. *Brasil de Fato - Pernambuco*, 13 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2024/05/13/opiniao-as-zeis-do-recife-sao-um-instr>

umento-de-resistencia-da-populacao-pobre-em-prol-do-direito-a-cidade. Acesso em: 19 nov. 2024.

COKE, Edward. *The Institutes of the Lawes of England*. Londres: M.F.I.H. and R.T. Assignes of I. More Esquire, 1633.

CONJUR. STJ define prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta. *Consultor Jurídico*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-18/stj-define-prazo-prescricional-aplicavel-desapropriacao-indireta/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. Assembleia Geral das Nações Unidas, 18 dez. 1979. Entrada em vigor: 3 set. 1981.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL. Assembleia Geral das Nações Unidas, 21 dez. 1965. Entrada em vigor: 4 jan. 1969.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES MIGRANTES E DE SEUS FAMILIARES. Assembleia Geral das Nações Unidas, 18 dez. 1990. Entrada em vigor: 1 jul. 2003.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS. Organização das Nações Unidas, 28 jul. 1951. Entrada em vigor: 22 abr. 1954.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. França, 1789.

DECARLI, Nairane; FERRAREZE FILHO, Paulo. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. Acesso em: 07 nov. 2024.

DENALDI, R.; SOUZA, C. V. C.; BRAJATO, D.; FROTA, H. B.; CORREA, L. F. M. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. (Série Projeto Pensando o Direito, No. 56). Brasília: Ministério da Justiça, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37ª ed. São Paulo: Atlas, 2024.

FERREIRA, Lucas Estevam. As zonas especiais de interesse social e o princípio da função social da propriedade. *Revista de Direito Brasileira (RDBrasil)*, São Paulo, v. 20, n. 9, p. 102-118, jan. 2023.

FERREIRA, Marcelo. *A política fundiária urbana no Brasil: o uso do solo urbano como instrumento de reprodução da pobreza*. São Paulo: Cortez, 2000.

FERRARI, F. G. A função social da propriedade urbana e a efetivação do direito à cidade. *Revista de Direito Urbanístico*, v. 1, n. 1, p. 1-22, 2020.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Interesses Difusos e Coletivos: instrumentos processuais e materiais de tutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

HERNÁNDEZ, Eloisa. *Direito à moradia: desafios para a implementação da política habitacional nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022: Resultados Preliminares – Recife*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 fev. 2025.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 7-24, 2007.

MELO, Leticia Goes de. *Política habitacional e regularização fundiária nas ZEIS do Recife*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MOREIRA, André Ramos. *Direitos Humanos: fundamentos, direitos e garantias fundamentais*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ONU-HABITAT. Direito à moradia adequada. Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://unhabitat.org/pt-br/direito-a-moradia>. Acesso em: 12 jan. 2025.

PONTES, Rafael. O papel das ZEIS na consolidação do direito à cidade. *Revista Cidades*, v. 3, n. 2, p. 44-59, jul./dez. 2020.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. O direito à cidade: o Estatuto da Cidade e a política urbana brasileira. In: CARLOS, Ana Fani (Org.). *Espaço, tempo e cidade: ensaios sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 46ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOARES, Beatriz Borges. ZEIS como instrumento de inclusão urbana: um estudo sobre o Recife. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 445-466, nov. 2020.

TRINDADE, Anderson. A tutela possessória coletiva em áreas urbanas: entre a posse e a propriedade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 12, n. 2, p. 110-130, 2022.

VIEIRA, Lúgia Fabris. A função social da propriedade na Constituição de 1988. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 18-39, 2014.