

## AS MEDIDAS DE FOMENTO PARA FUNCIONALIZAÇÃO DE IMÓVEIS OCIOSOS ATRAVÉS DA MORADIA SOCIAL NO BRASIL

*PROMOTION MEASURES FOR THE FUNCTIONALIZATION OF IDLE PROPERTIES THROUGH SOCIAL HOUSING IN BRAZIL*

*Luiz Guilherme Carvalho<sup>1</sup>*

*Daniel Gaio<sup>2</sup>*

### RESUMO

A situação de déficit habitacional e sua contraposição fática à existência de imóveis ociosos em regiões com importante dotação de infraestrutura instalada, áreas verdes e/ou equipamentos públicos, requer abordagens sobre possibilidades jurídicas para que o Estado brasileiro estabeleça uma política que seja capaz de promover a função social da propriedade e o direito à moradia. Neste sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é demonstrar a necessidade de medidas de fomento para a captura de imóveis vazios e sua destinação para a moradia social, a exemplo do que vem sendo feito em países cuja discussão jurídica sobre o valor de uso da propriedade esteja mais consolidado no campo da legislação, como é o caso da Espanha. Para além de abordar a insuficiência dos atuais instrumentos urbanísticos de viés coercitivo para incentivar a funcionalização de imóveis vacantes, o texto demonstra como as medidas de fomento se inserem no escopo de uma política pública e a faculdade do Poder Público promover a concretização de direitos fundamentais pela via das subvenções públicas para a moradia social em imóveis vazios, o que constitui a finalidade da Administração Pública. Demonstra-se também que essa discussão pode ser capaz de trazer respostas para as grandes cidades, por se tratar de uma medida de adaptação do espaço urbanizado e maior aproveitamento do território. A natureza da pesquisa é qualitativa, por analisar dados secundários sobre o déficit habitacional, técnica bibliográfica e exploratória, para maior compreensão sobre o fenômeno pesquisado, e investigação jurídico-comparativa.

**Palavras-chave:** Déficit habitacional. Direito à moradia. Função social da propriedade. Política pública. Vacância imobiliária.

### ABSTRACT

*The situation of housing deficit and its factual opposition to the existence of idle properties in regions with significant installed infrastructure, green areas and/or public equipment, requires approaches to legal possibilities so that the Brazilian State can establish a policy that is capable of promoting social function of property and the right to housing. In this sense, the general objective of this research is to demonstrate the need for measures to promote the capture of*

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2199-9752>.

<sup>2</sup> Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFMG). Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092>.

*empty properties and their allocation for social housing, as is the case in countries where the legal discussion on the use value of property is more consolidated in the field of legislation, as is the case in Spain. In addition to addressing the insufficiency of current urban planning instruments with a coercive bias to encourage the functionalization of vacant properties, the text demonstrates how development measures fall within the scope of a public policy and the power of the Public Power to promote the realization of fundamental rights by via public subsidies for social housing in empty properties, which constitutes the purpose of Public Administration. It is also demonstrated that this discussion may be able to bring answers to large cities, as it is a measure to adapt urbanized space and make greater use of the territory. The nature of the research is qualitative and quantitative, as it analyzes secondary data on the housing deficit, bibliographic and exploratory technique, for greater understanding of the phenomenon researched, and legal-comparative investigation.*

*Keywords: Housing deficit. Public policy. Real estate vacancy. Right to housing. Social function of property.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O contexto de crise nas grandes cidades é constituído por diversos fatores que desafiam os objetivos fundamentais encartados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), bem como os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos que alicerçam o projeto de sociedade no Estado Democrático de Direito. Essa realidade é um ponto de sintonia dentre os países da América Latina desde os primórdios da consolidação dos espaços urbanos, acentuando-se ao longo do processo de êxodo rural, na inclusão dos países periféricos na economia mundial subalterna e com a financeirização do que é essencial para a vida. É neste contexto que o surgimento de vazios urbanos, ou vacância imobiliária, e sua contraposição ao emergente déficit habitacional, necessita de alternativas juridicamente possíveis para a superação desse problema, principalmente sob a égide de um ordenamento constitucional em que se consagra o princípio da função social da propriedade.

O fenômeno dos vazios urbanos ou vacância imobiliária é compreendido como aqueles espaços, construídos ou não, e inseridos na malha urbana com dotação de infraestrutura, porém, que não cumprem a sua função social. Um dos seus fatores é a racionalidade de apropriação especulativa do espaço historicamente empregada no decorrer da urbanização em toda a América Latina, prejudicando o acesso à moradia adequada e à cidade; expulsando pobres para a periferia; e acentuando o espraiamento territorial, ocasionando crises de dimensões ambientais, econômicas e sociais. A urgência por respostas políticas para funcionalização de

imóveis vazios deve ter como alternativa precípua a moradia social, considerando ser o principal elemento da crise urbana.

A racionalidade proprietária assentada na “ideologia da casa própria”, somado ao mercado especulativo e à financeirização da moradia, são vetores que vêm contribuindo com o espraiamento das cidades, bem como na retenção especulativa de imóveis habitáveis. As estratégias balizadas por construtoras e o Poder Público para atender o mercado imobiliário e o setor da construção civil, não tem refletido ações concretas para a promoção do adensamento nos vazios urbanos, que são deixados para trás em localidades com importante dotação de infraestrutura pública consolidada ao longo do tempo. O próprio Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), historicamente, tem contribuído com essa racionalidade, preocupando-se em produzir casas em locais afastados para atender a demanda do mercado, não instituindo estratégias que incluam formas de se garantir a moradia em imóveis vacantes sujeitas à especulação imobiliária.

Diante dessa realidade, faz-se necessário colocar a moradia no centro do debate público e tecer discussões no campo jurídico que possam contribuir com a superação desse problema e, conseqüentemente, avançar na efetivação do direito fundamental à moradia, principalmente às pessoas de baixa renda. Afinal, vale dizer, o projeto constitucional de sociedade amparado na dignidade humana requer a institucionalização de arranjos, no âmbito estatal, capazes de promover moradia social adequada e a consecução do princípio da função social da propriedade. Esse debate guarda relação com os atuais desafios no enfrentamento à escassez habitacional na institucionalização de medidas de adaptação/compactação do espaço urbano, tendo-se como foco a funcionalização de propriedades ociosas em regiões centrais das cidades brasileiras mediante moradia, já que a ociosidade imobiliária ocasionada pela especulação afeta o usufruto equitativo do território.

O objetivo do presente artigo é tecer considerações sobre o atual déficit habitacional no Brasil e a sua contraposição com a vacância imobiliária, além de compreender como as medidas de fomento se apresentam enquanto proposta juridicamente viável para o incentivo à funcionalização dos imóveis situados em áreas com importante dotação de infraestrutura. Neste sentido, o primeiro momento da presente pesquisa aborda a insuficiência dos principais instrumentos urbanísticos voltados para a funcionalização da propriedade coercitivamente e a necessidade de uma alternativa alicerçada no consenso, mediada pelo Poder Público, tendo-se como parâmetro o que vem sendo feito na Comunidade Autónoma País Basco, da Espanha. Isso porque, vale dizer, o direito espanhol, guardadas as devidas proporções históricas e materiais,

pode ser uma importante fonte para se pensar medidas alternativas para o direito à moradia no campo da institucionalidade e para políticas a nível de Estado, já que se apresenta enquanto um Estado com avanços consideráveis em matéria do direito à moradia e de propriedade.

No segundo momento, o texto foca em demonstrar como as medidas de fomento se inserem no escopo de um arranjo institucional e em que medida isso reflete na finalidade da Administração Pública, considerando o seu papel de incentivar condutas privadas para promover a efetivação de direitos fundamentais, como a moradia e a propriedade funcionalizada, através de subvenções públicas. A discussão passa pela abordagem de que os métodos compulsórios atualmente previstos na legislação brasileira não precisam, necessariamente, serem as únicas alternativas para o combate à vacância imobiliária e ao déficit habitacional, de modo que medidas calcadas na consensualidade podem proporcionar um avanço para o desenvolvimento econômico e social enquanto promove moradias em imóveis vazios. A exemplo do que vem sendo feito no País Basco, uma política voltada para a afetação pública em imóveis de titularidade privada parece ser uma possibilidade factível para impulsionar a locação social subvencionada e o valor de uso dos imóveis vacantes para a moradia.

A busca por respostas para o fenômeno “casas sem gente e pessoas sem casa no Brasil” também deve considerar a correlação possível com as medidas de adaptação do espaço urbano no contexto de emergência climática, já que interfere na dinâmica corrente de espraiamento territorial e mudança de paradigma das políticas voltadas para a construção de casas em locais com pouca disponibilidade de infraestrutura. Assim, o texto compreende que as medidas voltadas especificamente para os imóveis desfuncionalizados pelo adensamento implicam nas ações de adaptação e compactação do espaço urbanizado, resultando em maior aproveitamento urbanístico do território, das edificações e dos direitos envolvidos.

No que se refere à metodologia, a pesquisa possui natureza quali-quantitativa, tendo em vista a correlação científica de fenômenos e de coleta de dados secundários em relatórios institucionais, como as publicações sobre o déficit habitacional da Fundação João Pinheiro (FJP). A técnica se subdivide em: 1) bibliográfica, considerando a necessária abordagem sobre a moradia, os percalços de aplicação da legislação urbanística brasileira voltada para a promoção da função social da propriedade e as nuances epistêmicas sobre a adaptação do espaço urbano através de incentivos voltados para a moradia social em vazios urbanos; e 2) exploratória, ante a abordagem mais precisa sobre as medidas de fomento, o seu papel em um arranjo institucional e como isso reflete na consecução de direitos fundamentais pela

Administração Pública. Há também breve aplicação da técnica de investigação jurídico-comparativa, uma vez que se busca na legislação estrangeira possibilidades para o direito brasileiro na solução da problemática posta.

## **2 AS MEDIDAS DE FOMENTO E A CAPTURA DE IMÓVEIS VAZIOS PARA MORADIA SOCIAL NO BRASIL**

A busca por propostas no campo da institucionalidade para avançar nas discussões sobre o direito à moradia e o direito à propriedade se atém, em primeiro lugar, a uma das maiores contradições vivenciadas hoje pelas cidades, sobretudo as grandes cidades e regiões metropolitanas: a existência de vazios urbanos em coexistência simultânea ao déficit habitacional. Essa realidade vem sendo enfrentada por muitos países, mas de maneira diferente. Enquanto algumas políticas públicas tendem a reafirmar o direito à moradia mais próximo da ideologia da casa própria, de modo que a garantia desse direito só ocorreria pela via titulatória do direito real de propriedade, outros países vêm institucionalizando políticas de fomento da moradia pelo seu valor de uso, sendo uma forma de melhor compatibilizar o direito de propriedade e sua funcionalização e o direito a uma moradia digna e adequada.

As emergências sociais decorrentes da existência de imóveis vazios que poderiam ter sua destinação suscetíveis a uma moradia, tem provocado em todo o mundo reflexões sobre a necessidade de se redefinir a função social do direito de propriedade. Essa mudança de paradigma estaria conduzida pela criação de regulações devidamente coordenadas, no sentido de harmonizar o direito fundamental de propriedade e o direito de se desfrutar de uma moradia digna e adequada.

Fato é que, mesmo havendo uma infinidade de possibilidades para se enfrentar a questão, os estudos sobre o déficit habitacional são a principal base para se angariar discussões sobre o assunto, já que são capazes de interpretar o caos urbano decorrente da contraposição fática de casas sem gente e pessoas sem casa. Antes de adentrar nas medidas de fomento propriamente dita, faz-se importante abordagem sobre o déficit habitacional no Brasil e a situação de vacância imobiliária, ressaltando-se que vários são os elementos que compõem o déficit: *habitação precária* (domicílios improvisados ou rústicos), *coabitação* (famílias conviventes e cômodos cedidos e/ou alugados) e *ônus excessivo com aluguel* (pagamento de aluguel superior a 30% da renda domiciliar de até três salários mínimos) (FJP, 2021, p. 19).

O relatório mais recente da Fundação João Pinheiro, publicado em 2021, demonstra que a estimativa do déficit habitacional no Brasil em 2016 era de 5,657 milhões de domicílios, representando 8,1% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados no território nacional (FJP, 2021, p. 14). O elemento de maior peso no déficit foi e continua sendo o ônus excessivo com aluguel, isto é, o comprometimento superior a 30% da renda das famílias com pagamento de locação da moradia. Esse ônus é o responsável por 49,7% do déficit em 2016, 49,5% em 2017, 51,9% em 2018 e 51,70% em 2019 (FJP, 2021, p. 14), sendo possível inferir a ocorrência de um aumento gradual e significativo com o passar dos anos que merece ser questionado.

Se o elemento estatístico de maior peso do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel, a contraposição da lógica especulativa do mercado imobiliário somado a outros fatores que estimulam a existência de vazios urbanos, reforçam a racionalidade perversa e excludente da urbanização brasileira que implica na negação de direitos fundamentais a grupos sociais específicos. Essa realidade necessita de respostas institucionais no campo das políticas públicas, o que coaduna com a visão vinculativa entre a dignidade da pessoa humana e a ideia de desenvolvimento emancipatório colmatada na Constituição Federal de 1988 (BERCOVICI, 2022, p. 143-150). Isso seria um importante passo na formulação de arranjos de intervenção do Poder Público no mercado habitacional mediante fomento e subvenções.

Atualmente, a ociosidade imobiliária ou a sua subutilização<sup>3</sup> podem ser controladas pelo instrumento urbanístico Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e seus sucedâneos: Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo (IPTU progressivo) e a desapropriação sancionatória. Ainda que seja um instrumento de previsão constitucional e com disposições gerais contidas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), vários são os estudos que demonstram a insuficiência do instrumento, seja porque muitos municípios não aplicam, seja porque, quando aplicado, ocorre de maneira inadequada e desarticulada aos demais instrumentos de Política Urbana. Soma-se a isso a diminuta capacidade de muitos municípios na disposição de sistemas de acompanhamento das notificações efetuadas em face de proprietários, falta de pessoal para fiscalização, impossibilidade de se instituir uma dinâmica administrativa voltada para a consecução do instrumento, desarticulação ao zoneamento territorial municipal no plano diretor e os questionamentos existentes na via judicial

---

<sup>3</sup> Imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente (art. 5º, § 1º, inc. I, da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

(CARMONA; BOMTEMPO, 2020; DENALDI et al, 2017; BRAJATO; DENALDI, 2018; FARIA, 2013).

Assim, dadas as dificuldades de aplicação do instrumento urbanístico pensado justamente para combater a ociosidade e vacância imobiliária, a contraposição fática entre o déficit habitacional e a existência de vazios urbanos é uma realidade de difícil correção.

É certo que a dicotomia entre imóveis vazios e o déficit habitacional em ascensão, agravado pelo pagamento de aluguéis com valores que comprometem mais de 30% da renda, revela um confronto entre direitos fundamentais de ordem constitucional: a moradia e a propriedade, ainda que a funcionalização deste seja inerente ao próprio conteúdo normativo. Se até 2018 cerca de 6.273.000 famílias não tinham onde morar, enquanto que 85% dos 7.351.000 de imóveis vazios estavam em plenas condições de habitabilidade imediata, a garantia do direito à moradia não precisa, necessariamente, concentrar esforços somente na construção civil (BOULOS, 2018, p. 17), podendo se valer mediante políticas tendentes a conceber o seu valor de uso.

Assim, medidas de fomento que possibilitem a inclusão de imóveis vazios no parque público de moradias a serem geridos pelo Poder Público, é uma possibilidade jurídica que guarda consonância com o direito brasileiro atual. Isso porque, não há mais espaço para a prevalência da discricionariedade administrativa em face dos direitos constitucionalmente concebidos. É preciso que o Estado pare de contribuir com as violações aos direitos fundamentais e que se abstenha de mantê-los somente no campo retórico, alinhando-se à narrativa de que “a realização dos direitos fundamentais depende da atuação do Estado e, em especial, da Administração Pública” (JUSTEN FILHO, 2023b, p. 195-196).

Vale lembrar que, no caso da Espanha, a situação de crise no mercado imobiliário a partir dos anos 2000 passou a afetar não só as pessoas de baixa renda, passando a atingir diretamente a classe média (MADDEN; MARCUSE, 2018, p. 35). Essa situação resultou na amplificação do debate acerca da relevância social do direito à moradia. Logo, o aumento exponencial da demanda por moradias, diretamente proporcional à incidência da problemática de sua escassez em classes sociais com maior poder aquisitivo, foi determinante para que as comunidades autônomas estabelecessem e ampliassem as políticas de provisão de moradias (GAIO, 2023, p. 96).

No caso do País Basco, por exemplo, o Programa de Moradias Vazias da (*Bizigune*), instituído pelo Decreto 466/2013, ao se propor funcionalizar imóveis mediante moradia operada

pela locação social, institui uma política pública capaz de promover a moradia para maior coesão territorial, medidas de fomento e planificação urbana para o cumprimento da função social da propriedade, guardando sintonia com a sua Lei Autonômica de Moradia nº 3/2015. Ademais, tanto o Decreto quanto a Lei de Moradia Basca, guarnecem sintonia com a recém Lei Estatal de Moradia nº 12/2023, que surgiu em um contexto de tensionamento do mercado imobiliário e necessidade de fortalecimento da relação público/privado para maior universalização do acesso à moradia na Espanha.

Em linhas gerais, o Programa *Bizigune* possibilita captura imóveis vazios de titularidade privada, realizada pelo Poder Público, de modo a destiná-los para moradia social mediante arrendamento (aluguel), havendo regras específicas sobre a gestão, procedimentos de incorporação do imóvel ao parque público, fomento, contrapartidas, adjudicação e complementações dispositivas sobre o Registro de Solicitantes de Moradia etc. A política se destina às pessoas de baixa renda, possibilitando o acesso a uma moradia mediante locação social com valores não superiores a 30% do valor da renda da família, sendo que a gerência é realizada pela Administração Pública uma vez que o imóvel particular se insere no parque público de moradias, não havendo perda da condição de propriedade mas a destinação do imóvel ocioso ao cumprimento de um direito fundamental mediante subvenções públicas (PAÍS VASCO, 2013).

No contexto brasileiro, a exemplo do Programa de Moradias Vazias do País Basco, faz-se necessário um novo arranjo institucional calcado em práticas colaboracionistas, de modo que pessoas físicas ou jurídicas que disponham de propriedades vazias promovam a utilização desses bens para moradia de pessoas de baixa renda. Uma política com esse escopo no Brasil seria um importante passo na concretização de direitos fundamentais, o que justifica a necessidade de abordagem com foco no fomento na finalidade da Administração Pública quando se pretende combater a vacância imobiliária em locais com dotação de infraestrutura pela via da moradia social. Trata-se de uma questão que reascende o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais da CRFB/88 e as questões acerca do conteúdo material do direito de propriedade.

Partindo-se da ideia de que a vacância imobiliária acentua vulnerabilidades e não contribui com os objetivos fundamentais da República - garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais e regionais -, a supremacia do interesse público se impõe para “maximizar ganhos de equidade e minimizar perdas de eficiência” (COUTINHO, 2013, p. 130).



As abordagens afetas às medidas de fomento em uma política pública responsável por balizar mecanismos em um arranjo institucional, *in casu*, para provisão de moradia social em imóveis vacantes, do ponto de vista metodológico, não deve considerar a política pública em si como uma categoria jurídica própria. Há um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública (BUCCI, 2021, p. 113).

Porém, a sua diretriz imanente à formulação de um programa com subvenções específicas para promover a funcionalização de propriedades e o direito à moradia, recai na “categoria de análise e estruturação da ação do Estado” (BUCCI, 2021, p. 113). A “natureza complexa, multifacetada e transdisciplinar do fenômeno *política pública*” (BUCCI, 2021, p. 113), ademais, tende a conduzir as pesquisas jurídicas relacionadas ao meio ambiente, à compreensão constitucional da propriedade, aos instrumentos do Estatuto da Cidade e a formatação da Política Urbana a buscarem respostas cuja transdisciplinaridade lhes são inerentes<sup>4</sup>.

Vale mencionar que a recente normativa do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 14.620/2023), sinaliza a possibilidade de uma mudança de paradigma na consecução do direito à moradia, à cidade, à sustentabilidade e redução de vulnerabilidades, considerando os “efeitos colaterais regressivos (concentradores de renda)” (COUTINHO, 2013, p. 20) que a sua aplicação tem gerado ao longo de sua história, a saber: espraiamento desordenado das cidades, moradias distante de equipamentos públicos e expansão do mercado imobiliário contraposto ao abrupto endividamento (MARTINS, 2016, p. 86-91). Ainda que de maneira incipiente e sem muitos detalhes operacionais, a mais recente interface do PMCMV tem como um de seus objetivos o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas” (BRASIL, 2023)<sup>5</sup>, compreensão que pode ser fundamental para um primeiro passo na formulação de arranjos institucionais cujo propósito seja a consecução do direito à moradia em imóveis vazios.

Ademais, outro importante avanço do PMCMV é a disposição do art. 32, § 19, que autoriza a União a proceder com a utilização de imóveis de sua propriedade para a

---

<sup>4</sup> Exemplo disso são as relevantes contribuições das áreas das ciências de dados, da estatística, do urbanismo e das ciências ambientais.

<sup>5</sup> Art. 4º, inc. IV, da Lei nº 14.620/2023.

requalificação e posterior oferta para moradia. A medida tem como foco os imóveis de regiões centrais, devendo atender exclusivamente as famílias da Faixa Urbano 1<sup>6</sup>, com a finalidade de “contribuir para a redução da ociosidade de edificações existentes e para o cumprimento da função social da propriedade, visando ao aumento da densidade demográfica e à qualificação do espaço público” (BRASIL, 2023)<sup>7</sup>. O viés da sustentabilidade ambiental no meio urbano também é apresentado como um dos propósitos da medida, uma vez que essa compreensão se mostra associada à “maximização da utilização de materiais e infraestrutura existentes” (BRASIL, 2023)<sup>8</sup>, o que fortalece ainda mais a vertente epistemológico-urbanística que tende a propor soluções de compactação e a adaptação do território urbanizado.

A gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no Governo Federal tem discutido no âmbito do Ministério da Gestão e Inovação a possibilidade de promover a função social de mais de 300 imóveis ociosos da União, do total de 500 em situação de abandono, destinando-os para criação de escolas, hospitais, habitação atividades culturais etc. Muitos desses imóveis estão ocupados por movimentos sociais pela moradia e a maioria está localizada nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Paraná. Há a expectativa que o programa tenha como nome “Democratização dos Imóveis da União”, mas, dado que se trata de uma situação complexa e burocrática, ainda não se tem informações concretas sobre o escopo da política. A perspectiva é que o programa instrumentalize a requalificação de edifícios por meio da técnica denominada *retrofit*<sup>9</sup>, o que reflete uma inclinação da gestão em promover o uso e a ocupação de imóveis ociosos (ABEL, 2024).

Pensar medidas de fomento para a consecução da moradia em vazios imobiliários em locais com importante infraestrutura pública, área verde e equipamentos urbanos colabora com a *adaptação* do meio ambiente construído e *compacta* as cidades na medida em que contém o espraiamento territorial. Assim, considerando as recentes inclinações políticas voltadas para angariar respostas no contexto de emergência climática, “o binômio adaptação/compactação deve ser uma premissa constitutiva das políticas e ações que alvitrem maior funcionalização de propriedades ociosas, as quais se aventuram na vitalidade corrente da lógica especulativa” (GAIO; CARVALHO, 2023, p. 149). Afinal, “a resiliência urbana demanda medidas de

---

<sup>6</sup> O art. 5º, inc. I, ‘a’, da nova lei do PMCMV define como Faixa Urbano 1 as famílias que residem em áreas urbanas e tenham como renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais).

<sup>7</sup> Art. 32, § 19, inc. I, da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 (Programa Minha Casa Minha Vida).

<sup>8</sup> Art. 32, § 19, inc. V, da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 (Programa Minha Casa Minha Vida).

<sup>9</sup> *Retrofit* é o processo de modernização e requalificação de imóveis para determinadas finalidades, alterando-se o uso, a estética, os compartimentos etc.

adaptação/compactação de diversas ordens, inclusive sobre a funcionalização de imóveis ociosos para a habitação de famílias de baixa renda e em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica” (GAIO; CARVALHO, 2023, p. 152).

Assim, diante da aptidão institucional em colaborar a ocupação e uso funcional de propriedades ociosas, é salutar a compreensão acerca das medidas de fomento, o seu conceito e como elas se inserem no escopo de um arranjo institucional, de modo a refletir na finalidade da Administração Pública para a consecução de direitos fundamentais, com foco na moradia em vazios urbanos.

### **3 A FINALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE MEDIDAS DE FOMENTO PARA MORADIA SOCIAL**

A institucionalização de uma política voltada para funcionalizar propriedades vacantes no Brasil, deve ter como prioridade o direito à moradia às pessoas de baixa renda, oportunizando-se a garantia desse direito fundamental e a compactação das cidades pelo viés da sustentabilidade. A disposição de um parque de moradias gerido pelo Poder Público através de um arranjo institucional e subvenções específicas, nada mais é do que o Estado se valendo de instrumentos juridicamente possíveis para diminuir a diferença existente entre quem tem acesso à moradia e à cidade dos que não têm adequadamente. Isso passa pela necessidade de se pensar medidas de fomento para proporcionar a afetação pública de imóveis vazios, destinando-os ao aluguel social, a exemplo do Programa de Moradias Vazias do País Basco.

No campo da atividade administrativa, providências de fomento são inerentes à “intervenção do Estado no domínio econômico e social” (MELLO, 2015, p. 692), o que pode ocorrer por incentivos fiscais, formulações de financiamento, prestação de serviços públicos e pelo “fomento da atividade privada mediante trespasse a particulares de recursos a serem aplicados em fins sociais” (MELLO, 2015, p. 839). Assim, pode-se compreender o fomento como a satisfação de “necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva sem o uso da coação [...]” (ROCHA, 2006, p. 19). Soma-se a isso a ideia de que o fomento visa “incentivar positivamente ou negativamente condutas dos sujeitos privados mediante a outorga de benefícios diferenciados, inclusive mediante a aplicação de recursos financeiros, visando a promover o desenvolvimento econômico e social” (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 539).

A ideia de fomento não foca na criação de comandos normativos de obrigações impositivas, tendo-se como foco diretivo a criação de arranjos por parte do Estado para

incentivar a atuação do setor privado reputado como socialmente desejável e juridicamente relevante. A finalidade que se busca pelo arranjo é sempre o desenvolvimento econômico e social, situação que, em última instância, acaba por caracterizar uma medida de fomento como “instrumento indireto de defesa e promoção dos direitos fundamentais, a partir do reconhecimento de que a pobreza e as desigualdades atentam contra a dignidade humana”. Assim, visando a provisão de condutas desejáveis, o Estado corrobora com o consenso para reformar a realidade, principalmente naquilo que ele não consegue realizar sozinho (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 539-541).

A realização de valores fundamentais inquestionáveis pela via da administração pública, *e.g.* dignidade humana, se desdobra nas mais diversas possibilidades que agentes estatais e privados possuem para promover esses valores constitucionalmente previstos (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 45).

Se é possível avançar no sentido da dignidade da pessoa humana enquanto um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>10</sup>, a provisão de moradia digna e adequada às pessoas de baixa renda deve ser a centralidade do debate público, principalmente quando se pauta as medidas de fomento atualmente formatadas. A consequência direta que medidas de fomento pode resultar em potencial é justamente em um dos objetivos fundantes da República brasileira: a construção de uma sociedade solidária que almeja reduzir as desigualdades sociais e regionais, sem deixar de lado o aspecto de desenvolvimento econômico<sup>11</sup>. Portanto, uma política de institucionalização dessas medidas para maior funcionalização de propriedades ociosas, pela via da moradia, reflete uma finalidade da administração pública: “o bem comum da coletividade administrada [...]” enquanto “meio de atingir o bem-estar social” (MEIRELLES, 2016, p. 90).

É válido ressaltar que o raciocínio hermenêutico que se estabelece como fio condutor para sugerir alternativas no trato de imóveis vacantes em centralidades, inevitavelmente, sob a égide de uma ordem constitucional, deve considerar que são mecanismos de conformação do conteúdo da propriedade. Essa conformação, a exemplo do que se propõe o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos (IPTU progressivo e expropriação-sanção), enquanto instrumentos do Estatuto da Cidade com foco na funcionalização da propriedade, possui o respaldo constitucional ao ponto de não configurar

---

<sup>10</sup> Art. 1º, inc. III, da CRFB/88.

<sup>11</sup> Art. 3º, inc. I, II, e III, da CRFB/88.

uma violação a direitos porque preserva o seu conteúdo mínimo essencial (SILVA, 2010, p. 181), *in casu*, a propriedade e sua funcionalização inerente (GAIO, 2015, p. 194-217). Isso só é possível mediante emprego do elemento *proporcionalidade*, o que recai na aplicação metodológica de avaliação se a medida pensada é adequada para o objetivo almejado, se ela é necessária e proporcional em seu sentido estrito (SILVA, 2010, p. 181).

A compatibilização entre o direito de propriedade e o direito à moradia se apresenta como uma finalidade a ser alcançada mediante arranjos no campo das políticas públicas, já que as medidas compulsórias não têm logrado o êxito esperado para o cumprimento da função social de imóveis vazios. Soma-se a isso o déficit habitacional e espraiamento urbano ocasionado pela racionalidade mercadológica para o acesso à moradia.

A diferenciação qualitativa de interesses é o esteio que conduz a produção do interesse público, concebido por direitos indisponíveis, de modo que o dever do setor público é justamente promover esses direitos fundamentais indisponíveis (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 44-45). Logo, se “a invocação do interesse público toma em vista a realização de direitos fundamentais” (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 45), a articulação de mecanismos que garantam o direito à moradia, em face da emergência social gerada pela vacância imobiliária, é o principal imperativo de qualquer proposta institucional factível à realidade brasileira, inclusive quando há inclinação do Estado a buscar alternativas de compactação e adaptação das cidades no contexto de emergência climática.

Os métodos consensuais, cujo objetivo seja funcionalizar propriedades pela moradia social, tem o condão de demonstrar que os instrumentos compulsórios não precisam ser, necessariamente, a única via para se alcançar a função social da propriedade, maior aproveitamento de imóveis e a consecução do direito à moradia. Ou seja, o PEUC e seus sucedâneos dispostos no Estatuto da Cidade, como sendo de previsão obrigatória em planos diretores municipais (GAIO, 2021, p. 153), não podem ser interpretados como a única via para se alcançar os direitos fundamentais correlatos à moradia e à propriedade. Soma-se a isso a ideia de que o impulsionamento do setor construtivo não deve ser tido como a única saída para o déficit habitacional, sequer as operações no âmbito das políticas urbanas para a produção de habitações de interesse social em troca do aumento do potencial construtivo em regiões com maior capilaridade especulativa.

Uma política alternativa calcada na consensualidade entre proprietários de vazios urbanos, pessoas de baixa renda e intermediada pela Administração Pública, pode ser uma

resposta importante para o Brasil na questão habitacional, bem como uma oportunidade para dar início a uma mudança de paradigma mais próximo de se compreender o valor de uso da propriedade urbana. Comunidades autônomas da Espanha já perceberam isso e vêm conseguindo avanços significativos na questão habitacional, como é o caso do País Basco.

Seja qual for o desenho necessário para a formulação de uma medida consensual de promoção do uso de imóveis vazios, este requer, em um primeiro momento, atenção ao sentido científico e de *práxis* inerente aos estudos sobre políticas públicas. Isso decorre da sua capacidade de influenciar, medir e analisar repercussões diversas na tessitura social, revelando seu poder de “explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 21-25), o que é salutar na definição de estratégias em função da moradia, no combate ao déficit habitacional e em favor da função social da propriedade.

Trata-se, portanto, de compatibilizar a razão de existência de determinada política às ações da Administração Pública, sobretudo do Estado, na consecução da moradia social em vazios urbanos. Para tanto, valendo-se da pluralidade de instrumentos jurídicos disponíveis para providências específicas, modulados de modo a incentivar a atuação de particulares a uma finalidade reconhecidamente compatível com direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2023a, p. 541-543).

Considerando que as medidas de fomento são imprescindíveis para se pensar políticas voltadas para combater a vacância imobiliária, é preciso compreender, do ponto de vista estrutural e funcional, onde essa medida se insere no escopo de uma política pública específica para moradia às pessoas de baixa renda. Além disso, é preciso estabelecer parâmetros de análise a partir do que já existe na legislação brasileira, no quesito das subvenções públicas para consecução do direito à moradia, com o objetivo de demonstrar os desafios que um programa dessa envergadura institucional pode apresentar para o Estado de modo concreto.

Essa demonstração considera as peculiaridades inerentes aos programas responsáveis por estimular o mercado de moradias no território nacional, afinal, inexistente no Brasil qualquer programa estatal com foco na locação social, na perspectiva do valor de uso da propriedade, direcionado para a funcionalização de imóveis vazios de titularidade privada nas centralidades urbanas mediante fomento.

Instituir a captura de vazios urbanos para moradia social, deve guardar coerência a uma sistematização específica que possa, em sintonia à sua justificativa calcada na superação do déficit habitacional e da retenção especulativa de imóveis, interessar ao direito mediante

estabelecimento de um “regime de efeitos jurídicos combinados, articulados ou conjugados [...]” (BUCCI, 2021, p. 97). Isso guarda relação com a inovação jurídico-institucional capaz de interseccionar, reciprocamente, a “qualidade da base jurídica e a densidade institucional da política”, o que não deve estar dissociado da busca pela legitimidade social (BUCCI, 2021, p. 98).

O acesso, a escolha ou a mudança de moradia está diretamente relacionado à dinâmica de vida da população. Assim, a lógica de expansão da oferta de moradias tão somente pela via da construção civil recai em contradição às necessidades sociais correntes, tais como: as fortes demandas nas centralidades, aluguéis abusivos, necessidade de mudanças em decorrência de empregos, jovens inseridos em um contexto de precarização do trabalho, redução do tamanho útil das novas habitações, dentre outros (INURRIETA, 2013, p. 27-28).

Trata-se de, efetivamente, incluir no plano da institucionalidade uma possibilidade aos imóveis vacantes cumprirem com a sua função social colmatada em uma ação governamental, apresentando-se como uma proposta inovadora de provisão de habitações, estando atenta às circunstâncias sociais que fundamentam a sua existência.

Mas afinal, o que significa dizer que o fomento, enquanto elemento de um arranjo institucional, pode ser uma alternativa de equilíbrio entre o direito à moradia e o direito de propriedade, na medida em que se propõe a funcionalizar imóveis ociosos?

A resposta é a formação de um parque de moradias de proteção (afetação) pública, gerenciada para o aluguel social, em que a titularidade dos proprietários permanece inalterada e o usufruto de uma residência habitual seja alcançado por intermediação da Administração Pública, o que se estabelece pela via do contrato por um tempo determinado. Isso requer que o Estado promova/conceda benefícios urbanísticos aos empreendedores, investidores e construtoras enquanto atores do mercado, para que estes desempenhem atividades que interessam à sociedade a título de contrapartida.

Se, de um lado, a moradia tradicionalmente está submetida à lógica do mercado no que se refere ao procedimento de aquisição, alienação e determinação de preços do aluguel, a moradia de proteção pública, no mesmo sentido do Programa do País Basco/Espanha, está direcionada a cumprir com as condições de uso, destino, qualidade e controle do preço de locação nos termos de uma normativa vigente. A qualificação de uma moradia como sendo de proteção oficial, isto é, com afetação pública para uma finalidade determinada em contrato, dependerá, para sua efetividade, de subvenções diretas (fomento) de intervenção e das

vantagens econômicas propostas pelo Poder Público, com vistas a facilitar o primeiro acesso a uma moradia (MORAL ZARAGOZA, 2005, p. 17-18).

O maior aproveitamento de imóveis urbanos pelo aluguel social, no campo da economia política que reflete na atuação do Estado, tende a se apresentar como uma política que não tem o condão de atender somente o direito à moradia vinculado ao cumprimento da função social da propriedade. Ela revela um caráter mais incisivo da “desmercantilização da terra e da moradia” (PAOLINELLI, 2018, p. 95), enquanto necessidade emancipatória em um Estado que, ao longo da história, suscitou e ainda suscita no campo das políticas habitacionais e no sistema de justiça a racionalidade mais tendente à reafirmação da propriedade, da casa própria e da mercantilização da moradia, como ocorreu e ainda ocorre no Brasil. Ainda assim, quando o assunto é imóvel, propriedade e moradia, é certo que o Estado é imprescindível e absolutamente necessário para qualquer institucionalização de mudanças e medidas de solução (MADDEN; MARCUSE, 2016, p. 212).

Na contramão de muitos países, a prevalência da lógica proprietária dos imóveis no Brasil, tem inviabilizado a compreensão do valor de uso da moradia e impedido novas abordagens para se repensar frentes de luta pelo direito a uma moradia digna no território nacional. Soma-se a isso a ideia de “prevalência” do direito de propriedade em imóveis ociosos nas centralidades, o que rompe perspectiva de maior acesso aos equipamentos públicos e o usufruto equitativo do meio ambiente urbano. Isso, inevitavelmente, interfere, em demasia, nas perspectivas para uma política pública destinada aos vazios urbanos e no porvir da Administração Pública na gerência de um parque público de moradias sociais pelo serviço de aluguel subvencionado em propriedades privadas.

Diferente da casa própria, a locação social pode caminhar mais próximo de uma ideia de desmercantilização do sistema habitacional via política pública, ao possibilitar o tratamento da moradia como um serviço público, a regulação dos valores abusivos dos aluguéis de mercado, e a criação de reservas de habitação que são acessadas de acordo com a necessidade habitacional e não de acordo com a capacidade de pagamento, entre outras questões (PAOLINELLI, 2018, p. 171).

A Espanha, por exemplo, vem testemunhando uma mudança de paradigma e de modelos institucionais inseridos mediante políticas públicas para o provisionamento de moradia, principalmente por iniciativas no âmbito autonômico. Essa ação do Estado, uma vez voltada



para a ocupação de imóveis vazios<sup>12</sup>, está alinhada ao equilíbrio do direito de propriedade e ao aluguel social para o alcance do direito à moradia, garantindo-se formas alternativas de acesso à habitação. A ênfase nas possibilidades de parcerias público-privadas na priorização do aluguel ao invés da compra e venda, partindo-se do escopo dos últimos planos estatais de moradia, foi a novidade que permitiu o país se adaptar às derivações da crise de acesso ao domicílio (VAQUER CABALLERÍA, 2016, p. 17-21).

No Brasil, em face do ônus excessivo com aluguel enquanto elemento de maior peso no déficit habitacional, a chave de leitura que deve orientar o fomento público para habitação social é, no mesmo sentido do Estado espanhol, estabelecer uma diferenciação entre uma política econômica imobiliária e uma política de moradia social. Enquanto a primeira é setorial e tem por objetivo fomentar a atividade econômica de construção, reabilitação e fomento com crédito hipotecário, a segunda é orientada a promover a apreciação e usufruto de uma moradia digna e adequada, perspectiva esta que se alinha à funcionalização de vazios urbanos. Embora juridicamente lícitas, a finalidade de ambas as vertentes é diferente, sendo sua compreensão salutar na oferta e garantia de acesso a uma habitação por uma política de aluguel social (VAQUER CABALLERÍA, 2016, p. 51-52).

Tanto na Espanha quanto no Brasil, uma política de moradia social é, necessariamente, um plano de fomento e, enquanto tal, de investimento público (VAQUER CABALLERÍA, 2016, p. 23)<sup>13</sup>, o que recai no desígnio da institucionalidade em promover a obrigação de resultado associado ao direito à moradia. A consolidação de leis, ou do arranjo institucional voltado para o aluguel social subvencionado em vazios urbanos de áreas centrais, deve se ater à compreensão analítica da obrigação de resultado como um de seus parâmetros fundantes, na acepção subjetiva do direito (GAIO, 2023, p. 99-101), por se tratar de estratégia setorial para o desenvolvimento de políticas habitacionais às pessoas de baixa renda em imóveis vacantes para maior efetividade da política e sua territorialização.

---

<sup>12</sup> Vale mencionar que várias são as políticas públicas que se propõem a concretizar o direito à moradia no Estado espanhol, principalmente no âmbito das Comunidades Autônomas. A ideia de se aproveitar o espaço urbano construído e desfuncionalizado é só uma das narrativas amparadas na Constituição de 1978 e nos estatutos autonômicos, o que viabiliza medidas de fomento amparado em um arranjo institucional legalmente válido.

<sup>13</sup> O autor utiliza o termo “*gasto*” em espanhol que pode ser facilmente traduzido para a língua portuguesa como “gasto, despesas, etc.”. Ainda que o autor faça essa colocação terminológica para se referir às subvenções e ajudas públicas inerentes aos planos de moradia na Espanha, com fulcro a evitar contradições sobre a posição de relevância e imponência da moradia enquanto direito, utiliza-se neste texto o termo “investimento” para se referir a recursos, orçamento, subvenções e o fomento propriamente dito, em matéria de direitos prestacionais, sem prejuízo do raciocínio empregado pelo autor.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A demanda por moradia adequada no Brasil tem se tornado cada vez mais crescente, o que sinaliza a necessidade de superação dessa realidade e na construção de um Estado Democrático de Direito com fundamento na dignidade da pessoa humana. Os mais recentes dados da FJP sobre déficit habitacional e inadequação de domicílios retrata os efeitos da especulação imobiliária, da financeirização das cidades e da urgência de medidas que garantam o direito fundamental à moradia e o cumprimento da função social da propriedade.

A contraposição entre o déficit habitacional e a existência de vazios urbanos no Brasil é um dos reflexos da lógica especulativa do meio ambiente construído, da concentração da renda imobiliária pelas elites e é uma situação que implica na configuração das cidades tendente ao formato neoliberal de financeirização da moradia. O espraiamento territorial e consolidação da lógica proprietária da habitação também são fatores que se relacionam com essa realidade, o que tem sido incentivado, inclusive, na execução de programas habitacionais mais consolidados, como o Programa Minha Casa Minha Vida.

Assim, o adensamento de imóveis ociosos pela via da moradia pode aprimorar o aproveitamento urbanístico e ambiental das cidades, na medida em que vai na contramão da racionalidade do mercado imobiliário que tende a focar na construção de novas casas em locais distantes da infraestrutura pública instalada.

As dificuldades de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, enquanto instrumento urbanístico de previsão obrigatória em planos diretores e de quilate constitucional, permite dizer que é urgente a institucionalização de novos arranjos capazes de apresentar alternativas às medidas coercitivas previstas na legislação (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação-sanção). É vasto na literatura jurídico-urbanística, ambiental e administrativista os problemas enfrentados pelas municipalidades na aplicação do referido instrumento urbanístico. Por mais que seja considerado a principal via para se alcançar a função social da propriedade urbana, o PEUC e seus sucedâneos tem se demonstrado cada vez mais de difícil operacionalização e enlace aos demais instrumentos da Política Urbana, zoneamento das cidades e na baixa capilaridade prática das administrações locais, além dos diversos questionamentos que podem surgir no âmbito judicial.

Conforme indicado no texto, diferentemente da Espanha, o Brasil não conta com uma política que institua medidas de fomento direcionadas aos imóveis vazios de titularidade

privada na perspectiva do valor de uso das propriedades. Porém, conforme debatido no texto, a disposição do art. 4º, inc. IV, da Lei nº 14.620/2023, sinaliza o início de uma possível quebra de paradigma do PMCMV ao definir como um de seus objetivos o fomento à locação social em áreas urbanas. Soma-se a isso a disposição do art. 32, § 19, da mesma Lei que autoriza a União a proceder com requalificação de imóveis de sua propriedade e localizados nas regiões centrais, para que cumpram com a função social da propriedade, o que fortalece a compreensão epistemológico-urbanística de soluções adaptativas e de compactação das cidades, embora voltado para imóveis públicos.

Uma vez existente a institucionalização de uma política pública voltada para a oferta de moradias pela via da locação social em imóveis vazios cedidos por proprietários ao Poder Público, trata-se de uma alternativa que deve ser pensada pelo Estado brasileiro. Isso implica, necessariamente e tal como ocorreu na Espanha, em o Estado se valer de instrumentos juridicamente possíveis para incorporar no campo da institucionalidade uma alternativa de fomento para a consensualidade entre o direito fundamental à moradia e à propriedade funcionalizada, ante insuficiência dos métodos coercitivos. A busca pela combinação adequada para a situação de ônus excessivo com aluguel, como elemento de maior peso no déficit habitacional no Brasil, precisa prever a oferta de bens públicos ou privados para gestão e preços públicos dotacionais, para além da lógica construtiva (INURRIETA, 2013, p. 67-68) que tanto interfere no espraiamento territorial e concentração de imóveis desfuncionalizados em centralidades.

O fomento público inserido em um arranjo institucional voltado para efetivação do direito à moradia no Brasil, nada mais é do que propor possibilidades para que o Estado incentive soluções socialmente desejáveis e juridicamente relevantes do ponto de vista dos direitos fundamentais, com foco em propriedades privadas descumpridoras de sua função social. Se o déficit habitacional, na medida em que evidencia desigualdades, atenta contra a dignidade humana e contra o projeto constitucional de sociedade, medidas jurídicas devem ser direcionadas no enfrentamento dessa realidade para a garantia do direito à moradia.

Considerando que a vacância imobiliária é uma emergência dissonante do interesse público, métodos consensuais que visam funcionalizar propriedades pela via da moradia, devem ser considerados no campo da institucionalidade para suprir a insuficiência da legislação urbanística e dos instrumentos de natureza coercitiva no Brasil (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação-sanção). Afinal, a via compulsória não precisa, necessariamente, ser a única alternativa quando se busca efetivar a função social da propriedade, o que já vem sendo

apreendido por comunidades autônomas da Espanha, principalmente quando se pretende reafirmar o valor de uso dos imóveis abandonados.

## **AGRADECIMENTOS**

À CAPES, pelo apoio financeiro concedido mediante bolsa de pesquisa no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito da UFMG.

## **REFERÊNCIAS**

ABEL, Victoria. Governo vai repassar 300 imóveis inutilizados da União para habitação ou criação de escolas e hospitais. **O Globo**, Brasília, 09 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/01/09/governo-vai-repassar-300-imoveis-inutilizados-da-uniao-para-habitacao-ou-criacao-de-escolas-e-hospitais.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?: uma introdução à luta dos sem-teto**. Autonomia Literária, 2018.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, n. 07, p. 179-208, 2018.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Lei **Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 19 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. E-book.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; BOMTEMPO, Eugênio Pacelli de Moraes. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de direito da cidade**, v. 12, n. 04, p. 2067-2089, 2020.

COMUNIDAD AUTÓNOMA PAÍS VASCO. **Decreto 466, de 23 de diciembre de 2013**. Por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”. Vitoria-Gasteiz: Presidencia del Gobierno de Euskadi (Lehendakari), 2013. Disponível em: <https://www.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2013/12/23/466/dof/spa/html/web01-ejeduki/es/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DENALDI, Rosana et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório (PEUC). *Urbe: Revista Brasileira de gestão urbana*, nº 02, p. 172-186, 2017.

FARIA, José Ricardo Vargas. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. **Anais ENAPUR**, v. 15, n. 01, p. 1-20, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

GAIO, Daniel. **A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GAIO, Daniel. A moradia como direito subjetivo na Espanha. **Revista da Escola Superior de Direito Municipal**, v. 9, n. 17, p. 93-106, 2023, p. 99-101. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/207>. Acesso em: 01 set. 2023.

GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a Obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021.

GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. Adaptação e compactação sustentável das cidades mediante moradia social em vazios urbanos. **Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 141–171, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/48545>. Acesso em: 20 abr. 2024.

INURRIETA, Alejandro et al. **Qué hacemos frente a los graves problemas creados por la especulación inmobiliaria y para proponer una política alternativa de vivienda**. Akal: Madrid, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2023a.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo tem um encontro marcado com os direitos fundamentais - a supremacia dos direitos fundamentais não é uma questão de conveniência. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* (Orgs.). **Publicistas: direito administrativo sob tensão**. Belo Horizonte: Fórum, 2023b, p. 195-196.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **En defensa de la vivienda**. Madrid: Capitán Swing, 2016.

MARTINS, Bruno Xavier. Do Modelo Crítico de Expansão do Setor Imobiliário Brasileiro ao Programa Minha Casa Minha Vida. **GEOgraphia**, v. 18, n. 36, 2016, p. 86-91. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13744>. Acesso em: 19 out. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MORAL ZARAGOZA, Ana. **La vivienda social de protección oficial**. Compendio de uso. Sevilla: Ediciones Alfar, 2005.

PAOLINELLI, Marina Sanders. **Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 08, n° 16, p. 20-45, 2006.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica. In: VAQUER CABALLERÍA, Marcos; PONCE SOLÉ, Juli; ARNAIZ RAMOS, Rafael. **Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, p. 13-59