



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO
SISTEMA DE JUSTIÇA**

JOÃO SIMÕES TEIXEIRA

**DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA COMO MECANISMO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

SÃO LUÍS

2021

JOÃO SIMÕES TEIXEIRA

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA COMO MECANISMO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

Dissertação apresentada à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

Área de concentração: Direito e Instituições do Sistema de Justiça

Linha de pesquisa: Estado social e direitos sociais

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho

SÃO LUÍS

2021

Teixeira, João Simões.

DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA / João Simões Teixeira. - 2021.

130 p.

Orientador(a): Profa. Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Desapropriação urbanística sancionatória. 2. Direito à moradia. 3. Direito à propriedade. 4. Direito Constitucional. 5. Função social da propriedade. I. Carvalho, Márcia Haydée Porto de. II. Título.

JOÃO SIMÕES TEIXEIRA

**DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA COMO MECANISMO DE
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA**

Dissertação apresentada à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

Aprovada em: 23/02/2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho
(Membro da Banca - Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira
(Membro da Banca – Examinador Interno)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Alexandre Dartanhan de Mello Guerra
(Membro da Banca – Examinador Externo)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos
(Membro da Banca - Suplente)
Universidade Federal do Maranhão

A Francisco, Vânia, Laís e Jordana, por fazerem minha vida dispensar sentidos adicionais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e saúde de todos nós;

Ao meu pai Francisco, à minha mãe Vânia, à minha irmã Laís e à minha esposa Jordana, por todo o amor que sinto e recebo, por tudo que representam, por tudo que sou, pela força e coragem que inspiram, pelo exemplo de perseverança, ética e humildade, pela simplicidade, leveza, humanidade, companheirismo e amor que espalham no mundo e dentro de mim;

A todos meus familiares e amigos, pelo companheirismo de sempre e por dividirem comigo todas as derrotas e vitórias da vida;

À minha querida orientadora, profa. dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho, pela dedicação, paciência e generosidade com que me apoiou, dividiu seu conhecimento e coordenou o presente trabalho;

Ao prof. dr. Paulo Sérgio Velten Pereira, por ter me presenteado com uma participação também dedicada, gentil e imprescindível ao longo de toda esta pesquisa;

Aos coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, prof. dr. Roberto Carvalho Veloso e prof. dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos, pela disponibilidade irrestrita e extrema atenção a todos os alunos do Programa;

Ao prof. dr. Delmo Mattos da Silva e ao prof. dr. Nelson Juliano Cardoso Matos, pela participação irretocável e valiosas contribuições de ambos nas etapas de qualificação, respectivamente, do projeto de pesquisa e da dissertação;

Ao prof. dr. Alexandre Dartanhan de Mello Guerra, por conceder sua honrosa e gentil presença à banca examinadora da presente defesa de dissertação;

A todos os demais professores com os quais tive a honra de aprender ao longo dos últimos dois anos, quais sejam, profa. dra. Edith Maria Barbosa Ramos, profa. dra. Artenira da Silva e Silva, profa. dra. Mônica Teresa Costa Sousa e prof. dr. Giovanni Bonato;

A todos os colegas de turma, professores, coordenadores, servidores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

A todas as instituições por onde passei, na condição de estudante, estagiário ou servidor, às quais devo minha formação educacional, quais sejam, Colégio Irmã Maria Montenegro, Colégio 7 de Setembro, Universidade Federal do Ceará, escritório Abreu Barbosa e Viveiros, Ministério Público do Estado do Ceará, Procuradoria Geral do Estado do Ceará,

Procuradoria Geral do Município de São Luís e, especialmente, Universidade Federal do Maranhão;

A todos os amigos, colegas e profissionais que tive o prazer de conhecer nas citadas instituições, os quais são também responsáveis por qualquer êxito profissional que eu logre obter;

A todos os professores dos quais um dia já fui aluno, pela grandeza de carregarem consigo a missão transformadora de compartilhar o conhecimento;

A todos que de alguma maneira, direta ou indiretamente, contribuíram nessa e nas demais jornadas, profissionais ou pessoais, de minha vida.

Se não houver frutos,
valeu a beleza das flores;
se não houver flores,
valeu a sombra das folhas;
se não houver folhas,
valeu a intenção da semente.
(Henfil)

RESUMO

Tendo em vista, de um lado, o quadro de vulnerabilidade social vivenciado por milhões de famílias brasileiras que, conforme dados do governo federal, não têm onde morar, em contraponto às milhões de propriedades urbanas que, não cumprindo sua função social, permanecem não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, a presente pesquisa visa a contribuir para a concretização do direito social à moradia, previsto no *caput* do artigo 6º da Carta Política de 1988, por meio da análise acerca do quanto a desapropriação urbanística sancionatória, expressa no artigo 182, § 4º, III, da Constituição Federal de 1988, e regulamentada pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores, pode concorrer para a materialização do referido direito no âmbito específico do Município de São Luís. Para esse fim, o trabalho divide-se em três partes principais. A primeira dedica-se a analisar o direito à propriedade e o direito à moradia, quanto ao surgimento, à evolução histórica, aos marcos jurídicos, à aplicabilidade e ao status normativo, além das interseções entre esses direitos e a função social da propriedade. A segunda destaca, de um lado, o conceito de panorama das necessidades habitacionais, que engloba o déficit e a inadequação habitacionais, relativos ao Brasil, ao Maranhão e a São Luís, e, de outro, o panorama do estoque de domicílios existentes nesses mesmos territórios, com enfoque para aqueles considerados vagos, abandonados, não utilizados, subutilizados ou não edificadas. A terceira parte revela em que medida a modalidade desapropriatória em estudo, a desapropriação urbanística sancionatória, pode favorecer a efetivação do direito à habitação digna à população de São Luís.

Palavras-chave

Direito Constitucional. Direitos fundamentais. Direito à moradia. Direito à propriedade. Função social da propriedade. Desapropriação urbanística sancionatória.

ABSTRACT

Considering, on the one hand, the situation of social vulnerability experienced by millions of Brazilian families who, according to the federal government, have nowhere to live, in contrast to the millions of urban properties that, not fulfilling their social function, remain undeveloped, not used or underused, this research aims to contribute to the realization of the social right to housing, fixed in the caput of article 6th of the Political Charter of 1988, through the analysis of the sanctioning urban expropriation, expressed in article 182, paragraph 4th, III, of the Federal Constitution of 1988, and regulated by the City Statute and the Master Plans, can contribute to the materialization of this right in the specific scope of the Municipality of São Luís. For this purpose, the work is divided into three main parts. The first one is dedicated to analyzing the right to property and the right to housing, regarding the appearance, historical evolution, legal frameworks, applicability and normative status, in addition to the intersections between these rights and the social function of property. The second one highlights, on the one hand, the concept of a panorama of housing needs, which includes the housing deficit and inadequacy, relating to Brazil, Maranhão and São Luís, and, on the other hand, the panorama of the stock of households existing in these same territories, with a focus on those considered vacant, abandoned, unused, underutilized or not built. The third part reveals the extent to which an expropriation modality under study, a sanctioning urban expropriation, can favor the realization of the right to decent housing for the population of São Luís.

Keywords

Constitutional law. Fundamental rights. Right to housing. Right to property. Social function of property. Sanctioning urban expropriation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de pessoas (em milhões) residindo em favelas, em diversas regiões do mundo, nos anos 2000, 2014, 2016 e 2018;

Tabela 2 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012;

Tabela 3 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, por situação de domicílio, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012;

Tabela 4 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2017;

Tabela 5 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2019;

Tabela 6 – Déficit habitacional, comparação ABRAINC-FGV x IBGE, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012;

Tabela 7 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por situação de domicílio, em diversos estados, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010;

Tabela 8 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componente, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010;

Tabela 9 – Déficit habitacional urbano, por classe de rendimento domiciliar, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010;

Tabela 10 – Déficit habitacional absoluto, por componente, por situação de domicílio, no Maranhão, em 2010;

Tabela 11 – Estoque de domicílios e déficit habitacional absoluto e relativo, por Mesorregiões, por situação do domicílio, no Maranhão, em 2010;

Tabela 12 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015;

Tabela 13 – Inadequação de domicílios absoluta, por componentes, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015;

Tabela 14 – Inadequação de domicílios total e relativa, no Maranhão, em 2015;

Tabela 15 – Carência de infraestrutura total, por subcomponentes, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015;

Tabela 16 – Déficit Habitacional absoluto, total de domicílios inadequados e adequados, de 1993 a 2023, no Brasil;

Tabela 17 – Déficit Habitacional relativo, percentual de domicílios inadequados e adequados, de 1993 a 2023, no Brasil;

Tabela 18 – Domicílios vagos, por situação de domicílio, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e Brasil, em 2010;

Tabela 19 – Domicílios vagos, por situação de domicílio, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e Brasil, em 2015;

Tabela 20 – Estoque de domicílios, nas regiões, unidades da federação e Brasil, de 2003 a 2023;

Tabela 21 – Estoque de domicílios urbanos adequados, nas regiões geográficas, unidades da federação e Brasil, em 2015;

Tabela 22 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por situação de domicílio, nas capitais brasileiras, em 2010;

Tabela 23 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes, nas capitais brasileiras, em 2010;

Tabela 24 – Inadequação domiciliar, absoluta e relativa, por componentes, nas capitais brasileiras, em 2010;

Tabela 25 – Total de domicílios, por tipos, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 26 – Total de moradores, por tipos de domicílios, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 27 – Total de domicílios, por material predominante nas paredes, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 28 – Total de moradores por domicílios, por material predominante nas paredes, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 29 – Média de moradores por domicílio, nas capitais brasileiras, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 30 – Total de domicílios, por número de moradores, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

Tabela 31 – Total de domicílios, por número relativo de moradores, nas capitais brasileiras, em 2019;

Tabela 32 – Total de moradores, por condição de ocupação, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019;

LISTA DE SIGLAS

ABRAINCC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliária
BGB – *Bürgerliches Gesetzbuch*; Código Civil Alemão de 1900
CC – Código Civil
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
FJP – Fundação João Pinheiro
MCID – Ministério das Cidades
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PHB – Política Habitacional Brasileira
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNADC – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua
PNH – Política Nacional de Habitação
PPGDIR – Programa de Pós-Graduação em Direito
SECID/MA – Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Estado do Maranhão
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SGH – Sistema de Gerenciamento de Habitação
SISHAB – Sistema da Habitação
SINDUSCON/SP – Sindicato da Construção Civil de São Paulo
UFMA – Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL À PROPRIEDADE PRIVADA E DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA	18
2.1 Introdução ao direito à propriedade	18
2.2 O Estado Liberal e a consagração do direito à propriedade privada como direito fundamental	19
2.3 O direito à propriedade privada nas primeiras Constituições e Códigos Brasileiros e da América do Sul	24
2.4 O predomínio do individualismo relegando o interesse coletivo a um segundo plano	29
2.5 O Estado Social e a consagração do direito social fundamental à moradia	32
2.6 Diferenças e interseções entre o direito à propriedade privada e o direito à moradia	39
2.7 A relativização e funcionalização do conceito de direito à propriedade privada	42
2.8 O princípio da função social da propriedade como direito fundamental e cláusula pétrea na CRFB/88	46
2.9 A função social como elemento integrante do conceito de propriedade	50
3 PANORAMA DA NECESSIDADE HABITACIONAL E DAS PROPRIEDADES URBANAS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS	53
3.1 Análise quantitativa e qualitativa da necessidade habitacional	53
3.2 Necessidade habitacional como problema social global	56
3.3 Evolução da política habitacional no país	57
3.4 Panorama da necessidade habitacional no Estado do Maranhão e no Brasil	60
3.4.1 PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012 e estudos da ABRAINC-FGV	60
3.4.2 Censo Demográfico (2010), estudos do MCID-FJP (2013), PEHIS-MA (2012), FJP (2018) e MCID (2009)	64
3.5 Panorama do estoque de domicílios no Estado do Maranhão e no Brasil	73
3.6 Panorama da necessidade habitacional e do estoque de domicílios no Município de São Luís	79
3.6.1 Censo Demográfico (2010), estudos do MCID e FJP (2010) e PEHIS-MA (2012)	79
3.6.2 Dados das PNADC de 2016, 2017, 2018 e 2019 relacionados ao Município de São Luís	83
4 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA E CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA EM SÃO LUÍS	90
4.1 Introdução	90
4.2 Desapropriação como mecanismo de intervenção na propriedade privada	90
4.3 Desapropriação como instrumento de direito urbanístico	92
4.4 Desapropriação urbanística no ordenamento jurídico municipal de São Luís	99

4.4.1 O Plano Diretor e as exigências fundamentais de ordenação da cidade	99
4.4.2 Código Tributário Municipal e a complementação do procedimento de desapropriação urbanística	103
4.4.3 Lei Municipal nº 4.478/2005 e o abandono de imóvel	108
4.5 Utilização prioritária da desapropriação urbanística na concretização do direito social fundamental à moradia	109
5 CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS	119

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, consagra um rol exemplificativo de direitos sociais, dentre os quais se prevê o direito à moradia, acrescentado à atual Carta Magna por intermédio da EC nº 26/2000.

Em que pese a citada previsão normativa expressa e a imprescindibilidade desse direito à garantia de uma vida digna, na prática, quase 7 milhões de famílias brasileiras inserem-se atualmente no conceito de déficit habitacional, conforme dados do governo federal. Paralelamente, tem-se que milhões de domicílios permanecem não edificadas, não utilizados ou subutilizados no país, em nítida afronta ao que determina a Carta Política de 1988.

Há, desde o surgimento do *Welfare State* e consequentemente dos direitos sociais, dificuldades de ordem prática para a concretização destes, o que é frequentemente utilizado como argumento para a atribuição de um caráter meramente programático a tais direitos.

Ocorre que, como afirmado, sem estes, não há sequer dignidade humana, um dos pilares em que se funda a República Federativa Brasileira, consoante artigo 1º, III, CRFB/88. Não há também Estado Democrático de Direito devidamente constituído e concretizado. É dizer, não há sociedade que possa auto intitular-se democrática.

Assim, a concretização de tais direitos não é uma faculdade do poder público. Não há discricionariedade também quanto ao momento em que tais direitos restarão disponibilizados de forma plena à população brasileira. É dever do Estado brasileiro, nos termos da constituição vigente, estabelecer prontamente, a todos, amplo acesso aos direitos sociais, a exemplo da saúde, educação e do ora estudado direito a uma moradia digna.

Nesse contexto, visando garantir a efetivação do referido direito e, consequentemente, ajudar na concretização de um Estado Democrático de Direito no país, buscou-se avaliar em que medida a desapropriação urbanística sancionatória, prevista no artigo 182, § 4º, III, da CRFB/88 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade e Planos Diretores, pode contribuir com a concretização do direito social fundamental à moradia no âmbito específico do Município de São Luís.

Para tanto, analisou-se, em um primeiro momento, o surgimento, a evolução histórica, os marcos jurídicos nacionais e internacionais, as definições atuais, a aplicabilidade, o status normativo e as interseções existentes entre o direito à propriedade privada, o direito à moradia e o princípio da função social da propriedade.

Em seguida, avaliou-se o panorama das necessidades habitacionais, conceito que engloba o déficit habitacional e a inadequação de moradias, no Brasil, Estado do Maranhão e, especialmente, no Município de São Luís. Paralelamente a tal avaliação, analisou-se o panorama do estoque de domicílios nos mesmos territórios mencionados, com enfoque para aqueles considerados vagos, abandonados, não utilizados, subutilizados ou não edificadas.

Por último, buscou-se responder ao questionamento inicialmente proposto, qual seja, em que medida esta modalidade desapropriatória em estudo, a partir de tudo que for analisado ao longo da pesquisa, pode contribuir para a garantia de uma habitação digna à população ludovicense, ante a impossibilidade de se postergar a efetivação de um direito tão basilar e crucial para uma vida digna.

2 DIREITO FUNDAMENTAL INDIVIDUAL À PROPRIEDADE PRIVADA E DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À MORADIA

2.1 Introdução ao direito à propriedade

Há três coisas que, desde as mais antigas eras, encontram-se fundadas e solidamente estabelecidas nas sociedades grega e itálica: a religião doméstica, a família e o direito à propriedade (COULANGES, 2006, p. 52).

Segundo Miranda (2002, p. 29), a propriedade coletiva tribal, ou, mais amplamente, grupal, precedeu à propriedade individual. Porém, nunca fora comunística (de todos); fora do grupo, distribuído o uso, segundo critérios também de interesse grupal.

Para Pipes (2001, p. 145), a noção de comunismo primitivo não tem base de fato, sendo simplesmente o antigo e aparentemente indestrutível mito da Idade do Ouro vestido de linguagem pseudocientífica moderna, não tendo a antropologia conhecimento de sociedades que ignorem direitos de propriedade.

Conforme Diniz (2004, pp. 125; 132), a propriedade tem raiz histórica no direito romano, em que predominava uma conotação individualista, sendo definida como a plenitude do direito sobre a coisa.

A respeito da relação de diversos povos antigos com tal instituto, leciona Coulanges (2006, p. 51):

(...) há raças que jamais chegaram a instituir entre si a propriedade privada; outras só a admitiram depois de muito tempo e a muito custo. Com efeito, não é um problema fácil, na origem das sociedades, saber se o indivíduo pode apropriar-se do solo, e estabelecer uma união tão forte entre si e uma parte da terra a ponto de poder dizer: Esta terra é minha, esta terra é como que parte de mim mesmo. Os tártaros admitem direitos de propriedade quando se trata de rebanhos, e não o compreendem quando se trata do solo. Entre os antigos germanos, de acordo com alguns autores, a terra não pertencia a ninguém; todos os anos a tribo designava a cada um de seus membros um lote para cultivar, lote que era trocado no ano seguinte. O germano era proprietário da colheita, e não da terra. O mesmo acontece ainda em uma parte da raça semítica, e entre alguns povos eslavos.

A propriedade é, assim, a relação histórica que um ordenamento dá ao problema do vínculo jurídico mais intenso entre uma pessoa e um bem (BERCOVICI, 2003, p. 69). É o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, o eixo em torno do qual gravita todo o direito das coisas (MONTEIRO, 2012, p. 44).

Por direito real, a propósito, entende-se a relação jurídica em virtude da qual o titular pode retirar da coisa, de modo exclusivo e contra todos, as utilidades que ela é capaz de produzir (MONTEIRO, 2012, p. 13).

Para Kelsen (2009, p. 146), o *jus in rem* é também um *jus in personam*, razão pela qual aquilo que se designa como exclusivo domínio de uma pessoa sobre uma coisa é exclusão de todos os outros, estatuída pela ordem jurídica, do poder de disposição sobre a coisa. O “domínio” de um, juridicamente, é apenas o reflexo da exclusão dos outros.

Ademais, sendo um conceito, em qualquer momento do passado em que se considere, histórico, de formação e evolução históricas, tende a passar por profundas transformações, mas não desaparecerá (MIRANDA, 2002, p. 29).

Tais mudanças conduziram o instituto da propriedade, no Brasil, a uma definição social democrática, em que valores individuais e sociais são respeitados e protegidos, visando, por um lado, à proteção dos indivíduos frente a arbítrios estatais ou de terceiros, e por outro, à democratização do acesso à propriedade e do atendimento de finalidades sociais quando do exercício deste direito. É o que se demonstrará.

2.2 O Estado Liberal e a consagração do direito à propriedade privada como direito fundamental

Em que pese sua origem longínqua, a ideia de propriedade como um direito fundamental remonta às revoluções políticas do final do século XVIII e início do século XIX, notadamente à Revolução Francesa de 1789 e à Independência dos Estados Unidos, em 1776.

Segundo Comparato (2013), o *Bill of Rights*, promulgado exatamente um século antes da Revolução Francesa, pôs fim, pela primeira vez, desde o seu surgimento na Europa renascentista, ao regime de monarquia absolutista, contudo não representava uma declaração de direitos humanos nos moldes das que viriam a ser aprovadas cem anos depois nos Estados Unidos e na França.

Foi, portanto, a derrocada da monarquia absolutista francesa que consagrou a chegada ao poder da classe burguesa, a elaboração de Códigos e Constituições que positivaram os ideais por esta defendidos e o surgimento do Estado de Direito ou Liberal.

Nesse sentido, observa Hobsbawn (2008) que, se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da revolução industrial britânica, sua política e ideologia foram moldadas fundamentalmente pela Revolução Francesa.

Nascem, nesse contexto, os direitos fundamentais de primeira dimensão, tidos como garantias de uma postura abstencionista, não interventora por parte do Estado, em homenagem ao valor supremo da liberdade individual. Dentre esses direitos civis e políticos, destaca-se o direito à propriedade privada, idealizado como inerente à natureza humana, além de absoluto, perpétuo e sagrado.

Esclarece Sarlet (2012) que tais direitos encontram suas raízes principalmente nas doutrinas iluminista e jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, as quais defendiam ser a realização da liberdade do indivíduo a finalidade precípua do Estado e tinham como destaques os filósofos Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant.

Para Rousseau (1999, p. 26), por exemplo, o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui, a qual só pode fundar-se num título positivo.

Locke (1994, p. 156), por sua vez, assevera que o objetivo capital e principal da união dos homens em comunidades sociais e de sua submissão a governos é a preservação de sua propriedade, por ser o estado de natureza carente de muitas condições.

A respeito da consagração e imprescindibilidade de tais direitos em qualquer texto constitucional, leciona Bonavides (2018, p. 577-578):

Os direitos de primeira geração são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente.
(...) já se consolidaram em sua projeção de universalidade formal, não havendo Constituição digna desse nome que os não reconheça em toda a extensão.

Segundo Canotilho (1993), por oportuno, um *tópos* caracterizador do constitucionalismo foi sempre o da consideração dos direitos do homem como a *ratio essendi* do Estado Constitucional.

Assim, não há Constituição ou Estado Democrático de Direito sem a consagração de valores ligados à liberdade do indivíduo, de direitos fundamentais individuais, que protejam qualquer cidadão dos arbítrios estatais ou de terceiros.

A propriedade foi então concebida como um direito natural e, por isso mesmo, absoluto, não admitindo intervenções estatais, além de diretamente ligado aos ideais de liberdade. Nas palavras de Carbonnier (1974), “*la doctrina liberal del siglo XIX definia la propiedad como um derecho absoluto exclusivo y perpetuo*”¹.

Nesse ínterim, os ensinamentos de Tocqueville (2005, p. 66) denotam a importância das transformações ocorridas no que consiste às possibilidades de acesso à propriedade, como se vê:

Transporto-me por um momento ao que era a França há setecentos anos: encontro-a dividida entre um pequeno número de famílias que possuem a terra e governam os habitantes; o direito de comandar descende então de geração em geração com as

¹ A doutrina liberal do século XIX definia a propriedade como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo (tradução livre).

heranças; os homens têm um único meio de agir uns sobre os outros, a força; descubro uma só origem para o poder, a propriedade da terra.

Tem-se, dessa maneira, que os fundamentos políticos do Estado Liberal, forjados na oposição ao *Ancien Regime*, baseavam-se na concepção teórica de igualdade formal e de liberdade econômica, bem como na irredutível oposição entre indivíduo e sociedade (PEREIRA, 2018, pp. 59-63).

Nesse cenário, a Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos, conjunto de dez emendas à Constituição Norte Americana de 1787, estabeleceu em sua emenda IV² a inviolabilidade do domicílio e, na emenda seguinte³, que a propriedade privada não poderá ser expropriada para uso público sem o pagamento de uma justa indenização.

Por sua vez, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, documento formulado em 26 de agosto de 1789, no âmbito da Revolução Francesa, consagrou, em seu artigo 17, a concepção clássica e individualista de propriedade privada, como se vê:

Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.

No mesmo sentido, estabelece a primeira Constituição Francesa, de 1791, em seu título primeiro, artigo 3º:

(...) A Constituição garante a inviolabilidade das propriedades, ou a justa e prévia indenização daquelas propriedades cuja necessidade pública, legalmente comprovada, exija o sacrifício. Os bens destinados às despesas do culto e a todos os serviços de utilidade pública, pertencem à Nação e estão, em qualquer tempo, à sua disposição.

Para Fachin (2003, p. 288), a disciplina jurídica da propriedade nasce do artigo 544 do Código Civil Francês de 1804, que garantia o exercício de tal direito da forma mais ampla possível, ao estabelecer que “*la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par le lois ou par les réglemens*”⁴.

² Emenda IV. O direito do povo à inviolabilidade de pessoas, casas, documentos e propriedade pessoal contra buscas e apreensões não razoáveis não deve ser violado, e não devem ser emitidos mandatos a não ser com causa provável apoiada por juramento ou declaração e descrevendo especificamente o local da busca e as pessoas ou coisas a serem apreendidas.

³ Emenda V. Nenhuma pessoa será detida para responder por um crime capital, ou outro crime infame, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, excepto em casos que ocorram nas forças navais ou terrestres, ou na milícia, quando em serviço efectivo em situação de guerra ou perigo público; nem pode qualquer pessoa ser julgada duas vezes pelo mesmo crime cuja condenação possa levar à pena capital ou ao encarceramento; nem ser obrigada a servir de testemunha em qualquer processo criminal contra si mesma, nem ser privada de vida, liberdade ou bens sem o devido processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público sem justa indemnização.

⁴ A propriedade é o direito de desfrutar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não seja feito nenhum uso proibido por lei ou por regulamentos (tradução livre).

Em redação praticamente idêntica, estabelece o Código Civil Italiano de 1865, por meio de seu artigo 436, que *“la proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti”*⁵.

Sobre o Código da Itália, leciona Cazzeta (2015, p. 41) que representava a confirmação do respeito a princípios imutáveis colocados em garantia dos direitos do cidadão proprietário e da sua liberdade-propriedade, razão pela qual, à época, era unânime o entendimento de que tal diploma normativo era expressão cabal de um direito comum marcado pela indiscutibilidade da cidadania proprietária.

O Código Civil Alemão de 1900 (BGB), por sua vez, definiu propriedade como o “direito de utilizar a coisa livremente e de excluir terceiros de qualquer interferência”, o que ainda consta no § 903⁶ (Ashton, 2013, p. 227).

Ao encontro de tais normas, o primeiro Código Civil Português⁷, aprovado em 1º de julho de 1867, estabelecia em seu artigo 2172 que *“a propriedade presume-se absoluta, em quanto o contrário se não provar”*. Estabelecia, ademais, no artigo 2170, não ter esse direito *“outros limites senão aqueles que lhes forem assignados pela natureza das cousas, por vontade do proprietario, ou por disposição expressa da lei”*.

Na Espanha, na mesma linha, fora publicado, em 24 de julho de 1889, o seu Código Civil⁸, o qual estabelecia, em seu artigo 348, ser a propriedade *“el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”*⁹.

Nota-se a similaridade das normas relacionadas a tal instituto nos principais códigos europeus, notadamente no que consiste ao caráter absoluto deste direito individual, em notória oposição aos outrora ilimitados poderes do monarca absolutista.

Em resumo, como esclarece Bobbio (2018, p. 182):

⁵ A propriedade é o direito de desfrutar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça um uso proibido por leis ou regulamentos (tradução livre).

⁶ § 903 *Befugnisse des Eigentümers: Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.* (...) (tradução livre).

§ 903 Poderes do proprietário: A menos que a lei ou os direitos de terceiros entrem em conflito com isso, o proprietário de um item pode lidar com o item à vontade e excluir outros de qualquer influência. (...) (tradução livre).

⁷Artigo 2167 Diz-se direito de propriedade a faculdade, que o homem tem, de aplicar a conservação de sua existência, e ao melhoramento da sua condição, tudo quanto para esse fim legitimamente adquiriu, e de que, portanto, póde dispor livremente.

⁸Artículo 348. *La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla* Art. 348. Propriedade é o direito de gozar e dispor de algo, sem mais limitações que as estabelecidas pela lei. O proprietário tem uma ação contra o titular e o possuidor da coisa para reivindicá-la (tradução livre).

⁹ o direito de usufruir e dispor de algo, sem mais limitações que as estabelecidas pela lei (tradução livre).

Característica da doutrina liberal econômico-política é uma concepção negativa do Estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não Estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explicita e aperfeiçoa a própria personalidade.

Observa-se, entretanto, a partir da análise da Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão e da Constituição Francesa de 1791 que, não obstante toda a rigidez da concepção clássica do direito à propriedade, já se previam, à época, exceções, ao menos em teoria, fundamentadas na necessidade pública e desde que mediante prévia indenização, para sua perda por algum indivíduo.

No mesmo sentido, o conceito estabelecido pelo Código Civil Napoleônico, reproduzido pelo Código Italiano de 1865, ao mesmo tempo em que conceitua, pleonasticamente, propriedade como o “direito de usufruir e dispor das coisas da forma mais absoluta”, estabelece, em aparente contradição, que este direito está condicionado à utilização em conformidade com as permissões legais e regulamentares.

Acrescentam, ainda, ser possível a desapropriação na hipótese de interesse público, desde que mediante pagamento de prévia indenização, como se vê:

Art. 545 Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité¹⁰.

Art. 438 Nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità¹¹.

O mesmo ocorreria em Portugal, ao se admitir a possibilidade de prova em contrário quanto ao caráter absoluto da propriedade. Ademais, restaram definidos, também de forma expressa e contraditória, limites a esse direito absoluto, quais sejam, os relacionados à natureza das coisas, à vontade do proprietário e à disposição expressa da lei. Por último, também se previu hipótese de expropriação desta, por razões de utilidade pública, consoante artigo 2171, *in verbis*:

Art. 2171. A propriedade absoluta é a que, pelo título da sua constituição, não pode ser revogada senão por consentimento proprietário, excepto no caso de expropriação por utilidade pública; a propriedade resolúvel é a que, conforme o título da sua constituição, está sujeita a ser revogada, independentemente da vontade do proprietário.

¹⁰ Ninguém pode ser obrigado a ceder sua propriedade, salvo para utilidade pública, e com justa e prévia indenização (tradução livre).

¹¹ Ninguém pode ser obrigado a ceder sua propriedade ou a permitir que terceiros a utilizem, salvo por razões de utilidade pública legalmente reconhecidas e declaradas e mediante o pagamento de justa indenização (tradução livre).

O Código Civil Espanhol não fora distinto, também estabeleceu a possibilidade de privação da propriedade, igualmente sob a condição de existência de utilidade pública e pagamento de prévia indenização. Cita-se:

*Artículo 349. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado*¹².

Em verdade, mesmo na Lei das XII Tábuas¹³, em 475 a.C., já se estabelecia, na Tábua Sexta¹⁴, um conceito minimamente relativo de propriedade, admitindo-se hipótese de aquisição por usucapião, após dois anos de posse, o que já denotava a importância do exercício, na prática, de tal direito.

Vê-se, portanto, que, pelo menos no que consiste às previsões legais, o direito fundamental à propriedade privada nasce, em verdade, minimamente condicionado. Assim, a possibilidade de desapropriação esteve presente e resguardada mesmo no período em que a propriedade privada fora enxergada da maneira mais próxima ao sagrado, perpétuo e absoluto. Entretanto, a relativização propriamente dita de tal conceito, por meio de sua funcionalização, dar-se-ia apenas a partir do início do século XX.

Dessa forma, a mentalidade oitocentista, por demais confiante nos valores da civilização burguesa, individualista e apegada a pressupostos formais, somente findaria com a Primeira Guerra Mundial (REALE, 2002).

2.3 O direito à propriedade privada nas primeiras Constituições e Códigos Brasileiros e da América do Sul

No Brasil, bem como na América do Sul, de forma geral, o processo de consagração da propriedade privada como direito fundamental do indivíduo deu-se em réplica ao que ocorrera na Europa. Dessa maneira, a segunda metade do século XIX e o início do século XX foram marcados também no continente americano, no que se refere ao tema, pela definição da propriedade como um direito absoluto e perpétuo.

¹² Art. 349. Ninguém pode ser privado de sua propriedade senão por autoridade competente e por causa justificada de utilidade pública, sempre com prévia indenização correspondente. Se este requisito não preceder, os Juízes protegerão e, quando apropriado, reintegrarão a pessoa expropriada em posse (tradução livre).

¹³ STF: A Lei das Doze Tábuas (Lex Duodecim Tabularum ou simplesmente Duodecim Tabulae, em latim) constituía uma antiga legislação que está na origem do direito romano. Formava o cerne da constituição da República Romana e do *mos maiorum* (antigas leis não escritas e regras de conduta).

¹⁴ Tábua Sexta: Do direito de propriedade e da posse

5. As terras serão adquiridas por usucapião depois de dois anos de posse, as coisas móveis depois de um ano.

Antes de tal análise, todavia, faz-se oportuna uma pequena digressão a respeito do período colonial brasileiro.

Recorde-se que a invasão portuguesa ao Brasil traz ao país, logo em sua formação, um intenso choque no que consiste à concepção de propriedade, como sintetiza Freyre (2003, p. 107):

É natural que na noção de propriedade como na de outros valores, morais e materiais, inclusive o da vida humana, seja ainda o Brasil um campo de conflito entre antagonismos os mais violentos. No tocante à propriedade para nos fixarmos nesse ponto, entre o comunismo do ameríndio e a noção de propriedade privada do europeu. Entre o descendente do índio comunista, quase sem noção de posse individual, e o descendente do português particularista que até princípios do século XIX viveu, entre alarmes de corsários e ladrões, a enterrar dinheiro em botija, a esconder bens e valores em subterrâneos, acercar-se de muros de pedra e estes, ainda por cima, ouriçados de cacos de vidro contra os gatunos.

Em período anterior à ocupação portuguesa, portanto, os indígenas estabeleciam uma relação harmoniosa e coletiva com a terra, desconhecendo a concepção liberal individualista de propriedade privada. O europeu invasor, por outro lado, já apresentava de forma acentuada a noção de posse individual.

Leciona Fausto (2012, pp. 17-19) que, fracassada a tentativa inicial de exploração do litoral brasileiro por meio do sistema de feitorias, deu-se a criação de capitanias hereditárias, com a realização de doações da Coroa a donatários, por meio das quais estes tornaram-se possuidores, mas não proprietários de terra.

Detinham os donatários a prerrogativa de doar sesmarias, as quais se conceituavam como uma extensão de terra virgem, cuja propriedade era doada a um sesmeiro, com a obrigação de cultivá-la no prazo de cinco anos e pagar um tributo à Coroa (FAUSTO, 2012, p. 19). Tal sistema fora abolido apenas em 1822, com a Resolução nº 76, de 17 de julho.

Declarada a independência, sobreveio a primeira Carta Política do país, com a outorga da Constituição Imperial de 1824, que em seu artigo 179, XXII, seguindo a definição europeia clássica de propriedade privada, estabeleceu:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Frise-se que a Carta Constitucional representava um avanço ao garantir direitos individuais. Entretanto, um contingente ponderável da população, qual seja, os escravos, estava excluído dos dispositivos constitucionais. Ademais, aos direitos se sobrepunha a realidade de

um país onde mesmo a massa da população livre dependia dos grandes proprietários rurais (FAUSTO, 2012, p. 80).

Discorrendo a respeito da formação da sociedade brasileira, aduz Holanda (1995, p. 80) que, nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica, razão pela qual tudo se fazia conforme sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica.

Referida concepção de propriedade foi mantida pela Constituição Republicana de 1891¹⁵ e pelo Código Civil Brasileiro de 1916, o qual dispôs em seu artigo 524 que “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

No mesmo sentido, cita-se o Código Civil Argentino de 1871, elaborado por Dalmacio Vélez Sarsfield, sob forte influência do jurista brasileiro Teixeira de Freitas, o qual estabelecia em seu artigo 2513 ser “*inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular*”¹⁶.

No Chile, a seu turno, previa o artigo 582 do Código Civil de 1855:

Artículo 582: El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno.

*La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad*¹⁷.

Por último, no Uruguai, por meio do Código Civil de 1868, estabelecia-se, conforme artigo 438, em redação praticamente idêntica à da norma chilena, que “*el dominio (que se llama también propiedad) es el derecho de gozar disponer de una cosa arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*”. Tal conceito complementava-se com o exposto no artigo 441, que previa que “*el dominio o propiedad, se considera como una calidad inherente a la cosa, como un vínculo real que la liga al dueño, y que no puede romperse sin hecho suyo*”¹⁸.

¹⁵ Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

¹⁶ Inerente à propriedade está o direito de possuir a coisa, dispor ou fazer uso dela, usá-la e desfrutá-la de acordo com um exercício regular (tradução livre).

¹⁷ Artigo 582: O domínio (que se chama também propriedade) é o direito real sobre uma coisa corpórea, de dela gozar e dispor arbitrariamente; não sendo contra a lei ou contra o direito de outrem.

A propriedade separada do gozo da coisa é chamada de mera propriedade ou propriedade nua (tradução livre).

¹⁸ O domínio (que se chama também propriedade) é o direito de gozar e dispor de uma coisa arbitrariamente, não sendo contra a lei ou contra direito de outro. (...) o domínio ou propriedade é considerado como uma qualidade inerente à coisa, como um vínculo real que a liga ao seu dono, e que não pode ser rompido sem vontade própria (tradução livre).

Nota-se a proximidade que os conceitos de propriedade elaborados nos quatro países sul-americanos listados apresentavam não só entre si, como também em relação aos definidos na França, Itália, Alemanha, Portugal e Espanha.

A respeito do tema, destacando a continuidade das normas anteriores e imediatamente posteriores à independência dos países latino-americanos, leciona Brito (2004, p. 18):

La desvinculación de las distintas secciones de la América española, portuguesa y francesa con respecto a sus metrópolis fue, por cierto, política, y siempre implicó una mudanza del antiguo régimen monárquico-absoluto a uno republicano-liberal, organizado merced a constituciones escritas, con la excepción del Brasil, que conservó la monarquía, bien que bajo formas constitucionales y liberales; y de los intentos breves y reiterados, pero finalmente fallidos de instalar una monarquía en Haití y en México. Con todo, el fenómeno no alcanzó, ni al derecho público no-constitucional, por ejemplo, al derecho que ahora llamamos administrativo, o al derecho penal, ni, sobre todo, al derecho privado, o sea, al que ahora denominamos civil, al comercial, al de minas o al de aguas. En todos esos ámbitos se produjo una continuidad notable entre el derecho anterior a la independencia y el inmediatamente posterior¹⁹.

Natural, portanto, que tais países recém libertados de suas colônias ainda sofressem significativa influência destas no que consiste às normas aplicadas em seu território. A título exemplificativo, cita-se que as Ordenações Filipinas, norma portuguesa, vigeram no Brasil por aproximadamente 300 anos, sendo compreensível, entre diversas outras razões, a forte influência europeia no ordenamento nacional posterior à independência.

Ademais, a exemplo do que ocorreu na Europa, observa-se que nos diplomas normativos sul-americanos também se previu um condicionamento, ainda que de forma reduzida, do direito à propriedade.

Como leciona Vieira (2017, pp. 5-6), mesmo o Código Beviláqua, marcadamente individualista quanto ao conceito de propriedade, estabeleceu hipóteses de usucapião, em que terras não utilizadas pelo dono, mas que o fossem utilizadas por outrem por algum tempo, passariam ao possessor, consoante artigos 550 a 553, *in verbis*:

Art. 550. Aquele que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa fé, que, em tal caso, se presumem; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a inscrição no registro de imóveis.

¹⁹ A dissociação das diferentes seções da América espanhola, portuguesa e francesa em relação às suas metrópoles foi, certamente, política, e sempre implicou uma mudança do antigo regime monárquico-absoluto para um regime republicano-liberal, organizado graças a constituições escritas, com exceção do Brasil, que preservou a monarquia, embora sob formas constitucionais e liberais; e das breves e repetidas tentativas, mas sem sucesso, de instalar uma monarquia no Haiti e no México. Contudo, o fenômeno não atingiu o direito público nem o constitucional, por exemplo, ao direito que hoje chamamos de direito administrativo, ou ao penal, nem, sobretudo, ao direito privado, ou seja, o que hoje chamamos de direito civil, comercial, de minas ou de águas. Em todas essas áreas produziu-se uma continuidade notável entre o direito antes da independência e o direito imediatamente posterior (tradução livre).

Art. 551. Adquire também o domínio do imóvel aquele quem, por dez anos entre presentes, ou vinte entre ausentes, o possuir como seu, continua e incontestadamente, com justo título e boa fé.

Parágrafo único. Reputam-se presentes os moradores do mesmo município, e ausentes os que habitam municípios diversos.

Art. 552. O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar à sua posse a do seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas e pacíficas.

Art. 553. As causas que obstem, suspendem, ou interrompem a prescrição, também se aplicam ao usucapião (art. 619, parágrafo único), assim como ao possuidor se estende o disposto quanto ao devedor.

A propósito, em Decreto²⁰ datado de 21 de maio de 1821, antes mesmo da outorga da primeira carta política brasileira, já fora concebida no país a ideia de desapropriação, condicionada, todavia, ao pagamento de indenização e à anuência do proprietário.

Quanto à possibilidade de desapropriação, previu o diploma argentino, de forma semelhante ao que faria algumas décadas mais tarde o legislador brasileiro, que:

Art. 2511. - Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no sólo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad.

Art. 2512. - Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de necesidad, de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento, la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad²¹.

²⁰ DECRETO DE 21 DE MAIO DE 1821

Prohibe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização.

Sendo uma das principaes bases do pacto social entre os homens a segurança de seus bens; e Constando-Me que com horrenda infracção do Sagrado Direito de Propriedade se commettem os attentados de tomar-se, a pretexto de necessidades do Estado, e Real Fazenda, effeitos de particulares contra a vontade destes, e muitas vezes para se locupletarem aquelles, que os mandam violentamente tomar; e levando sua atrocidade a ponto de negar-se qualquer titulo para poder requerer a devida indemnisação: Determino que da data deste em diante, a ninguem possa tomar-se contra sua vontade cousa alguma de que fôr possuidor, ou proprietario; sejam quaesquer que forem as necessidades do Estado, sem que primeiro de commum acordo se ajuste o preço, que lhe deve por a Real Fazenda ser pago no momento da entrega; e porque póde acontecer que alguma vez falem meios proporcionaes a tão promptos pagamentos: Ordeno, nesse caso, que ao vendedor se entregue Título aparelhado para em tempo competente haver sua indemnisação. quando elle sem constrangimento consinta em lhe ser tirada a cousa necessaria ao Estado e aceite aquelle modo de pagamento. Os que o contrario fizerem' incorrerão na pena do dobro do valor a beneficio dos offendidos. O Conde dos Arcos, do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil, e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necesarios.

Palacio do Rio de Janeiro em 21 de Maio de 1821.

COM A RUBRICA DO PRINCIPE REGENTE.

Conde dos Arcos.

²¹ Art. 2511. - Ninguém pode ser privado de sua propriedade, salvo por motivo de utilidade pública, após desapropriação e justa indenização. Entende-se por justa indenização, neste caso, não apenas o pagamento do valor real da coisa, mas também do prejuízo direto decorrente da privação de sua propriedade.

Art. 2512. - Quando a urgência da expropriação tiver caráter de necessidade, de forma imperiosa que impossibilite qualquer forma de procedimento, a autoridade pública pode dispor imediatamente da propriedade privada, sob sua responsabilidade (tradução livre).

A respeito do tema, de forma análoga, previam, respectivamente, os citados Código Chileno de 1855 (artigo 1960) e Código Uruguaio de 1868 (artigo 444):

1960. *En el caso de expropiación por causa de utilidad pública, se observarán las reglas siguientes:*

444. *Nadie puede ser privado de su propiedad, sea mueble o raiz, sino por causa de pública utilidad, calificada por ley, previa la correspondiente indemnización*²².

Também em consonância com o que ocorrera na Europa, somente o século XX, notadamente com a Constituição de 1934, traria a ideia de funcionalização da propriedade privada ao país.

2.4 O predomínio do individualismo relegando o interesse coletivo a um segundo plano

Lecionam Pontes e Lima (2012) que, à época ora analisada, o interesse privado se sobrepujava ao interesse coletivo, podendo o proprietário dispor do bem da maneira que lhe aprouvesse, tendo essa relação real um caráter absoluto, não podendo ser mitigado nem pelo próprio Estado, que não podia tomar qualquer medida que atentasse contra o direito ilimitado daquele que era dono da propriedade.

Viu-se, todavia, que apesar de ser taxado como absoluto em diversos diplomas normativos, o direito à propriedade já comportava um certo grau de relativização, pelo menos no que se refere a três pontos, quais sejam: à possibilidade de aquisição do bem por usucapião, à hipótese de perda deste por desapropriação, ainda que vinculada à existência de interesse público e ao pagamento de prévia indenização, e ao condicionamento genérico do exercício deste direito à obediência de previsões legais e regulamentares.

Tais limitações, ainda que reduzidas, denotam que o exercício do direito à propriedade, ainda que acentuadamente interpretado sob uma ótica individualista, em oposição aos arbítrios estatais, não se podia considerar absoluto ou ilimitado, uma vez que tais adjetivos, naturalmente, não comportam mitigações.

Divergências à parte, desta polarização entre indivíduo e Estado, quem sai perdedor é o princípio da comunidade propugnado por Rousseau, que visava, em vez da contraposição entre indivíduo e Estado, uma síntese complexa e dinâmica entre eles, um modo moderno de reconstituir a *communitas* medieval, agora descentralizada (SANTOS, 1994, p. 121).

Frisa-se que a liberdade defendida pelas classes burguesas não apresentava em seu conteúdo a noção de uma sociedade materialmente equânime, razão pela qual alerta Hobsbawn

²² 1960. No caso de desapropriação por motivo de utilidade pública, serão observadas as seguintes regras:

444. Ninguém pode ser privado de sua propriedade, seja móvel ou imóvel, salvo por razões de utilidade pública, qualificada por lei, com a correspondente indenização prévia (tradução livre).

(2008, p. 91) que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão fora um manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária.

Assim, tem-se que a definição clássica de propriedade privada denotava a gravitação desta em torno do indivíduo, servindo e importando-se com este exclusivamente, e não com interesses coletivos ou sociais. Imperava, portanto, o ideal de liberdade e igualdade meramente formal.

É fato que o outrora irrestrito poder estatal, o qual atuava de modo a preservar os direitos de uma classe de nobres, impedindo a ascensão dos que a esta não pertenciam, restou limitado. Todavia, a possibilidade formal de igualdade não ensinaria, por si só, a construção de uma sociedade eminentemente democrática.

Para Unger (1978, p. 196), o individualismo reconhece a realidade dos laços sociais, mas os trata como precários e ameaçadores da individualidade. São precários devido à fragilidade de qualquer comunhão de valores e à impossibilidade de administrar um sistema de normas na ausência de objetivos compartilhados. E são ameaçadores porque, quanto maior a partilha de objetivos, tanto mais é eviscerada a substância da individualidade.

Nessa toada, destaca Marmelstein (2014) que, no Brasil, a Carta Política do Império retratava bem a mentalidade da época, ao prescrever expressamente, em seu artigo 179, XIII, que “a lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um” e permitir, ao mesmo tempo, a escravidão, que só fora abolida mais de seis décadas depois, com a Lei Áurea, em 1888.

No mesmo sentido, aduz Alencar (2008) que a escravidão estava tão ligada ao liberalismo da monarquia brasileira, que era difícil, se não impossível, acabar com uma sem anular o outro.

Destacam-se, ademais, as lições de Holanda (1995, p. 61) ao classificar a sociedade brasileira como de origem nitidamente personalista, razão pela qual conclui ser compreensível que, no país, os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes e até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos.

Assim, a falta de coesão em nossa vida social não representa um fenômeno moderno, mas nítida herança dos povos hispânicos, os quais eram marcados pela singular tibieza das formas de organização e de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação, razão pela qual, as iniciativas, na história brasileira, mesmo quando se quisessem

construtivas, foram continuamente no sentido de separar os homens, não de os unir (HOLANDA, 1995).

Retornando-se à análise do contexto europeu, citam-se os ensinamentos de Ashton (2013, p. 227), o qual, em análise do Código Civil Alemão de 1900 (*Bürgerliches Gesetzbuch* – BGB), ressalta o quão ignoradas eram as classes sem propriedades, as quais não pertenciam ao empresariado liberal, como se vê:

O BGB espelha as relações e condições sociais, políticas e intelectuais vigentes na Alemanha e na Europa no século XIX. Era impregnado com o Leitbild do empresariado liberal da época. As classes sem propriedades nem posses eram fortemente ignoradas, havendo poucas normas no BGB que as protegessem. Normas que garantissem uma compensação social eram esporádicas. No entanto, por meio das cláusulas gerais, especialmente a da boa-fé (TREU UND GLAUBEN), BGB 242, tais elementos de compensação social por força da prática do direito conseguiram penetrar na sistemática jurídica. Similarmente ao Code Civil Francês de 1807, o contrato e a propriedade eram a base do BGB.

Assim, essa visão sagrada da propriedade e dos valores individuais como um todo conflitaria, no final do século XVIII e início do século XIX, com os anseios, mormente de classes operárias, organizadas pela doutrina socialista moderna, de uma sociedade mais igualitária. A igualdade buscada, assim, transcendia o plano político, invadindo o campo econômico.

Para o socialismo, por mais definições que se possa dar a tal termo, há ao menos um critério que o distingue das demais teorias, qual seja, a crítica da propriedade privada como fonte principal da desigualdade, bem como a sua eliminação total ou parcial como projeto da sociedade futura (BOBBIO, 2017, p. 92).

A maior parte dos escritores socialistas e dos movimentos que neles se inspiraram identificaram o liberalismo com a defesa da liberdade econômica e, portanto, com a defesa da propriedade individual como única garantia da liberdade econômica, entendida por sua vez como pressuposto necessário da real explicação de todas as outras liberdades (BOBBIO, 2017, p. 92).

Nesse sentido, discorrendo a respeito da precariedade em que viviam os operários, aduzia Engels (2010, pp. 219-220):

O servo não tinha o direito de adquirir nenhuma propriedade: a que adquiria, podia ser tomada pelo senhor; também o operário livre, que nada possui, não consegue adquirir nenhuma propriedade por causa da concorrência e o industrial, através do truck system, faz o que nem o barão normando fazia: arroga-se o direito de administrar diariamente aquilo de que o operário extrai imediatamente o sustento de sua vida.

Marx (2013, pp. 1013-1014), em consonância, defendia a expropriação, pela massa do povo, dos que denominava usurpadores, por terem expropriado o povo, ao transformarem a

propriedade privada fragmentária, baseada no trabalho próprio dos indivíduos, em propriedade capitalista, marcada pela exploração do trabalhador.

Do exposto, é possível perceber que o direito à propriedade se encontrava, em grande medida, no centro desse confronto a respeito das funções a serem desempenhadas pelo Estado e do sistema político-econômico a ser implantado na sociedade.

Eis que, de um lado, o liberalismo pregava a liberdade individual, a não-intervenção do Estado na economia, o Estado-mínimo, além de entender a propriedade privada como um direito natural e indissociavelmente ligado à própria liberdade; do outro, o socialismo sustentava que a propriedade privada era o mal causador da desigualdade entre os homens, e que o Estado devia intervir de modo a corrigir tais distorções.

Naturalmente, persistem hodiernamente, não só no que diz respeito à propriedade privada, discussões a respeito do papel a ser desempenhado pelo Estado, antagonizando-se, entre outras, ideias liberais e sociais democráticas.

Quanto à complexidade de se adotar, em relação a tal tema, um caminho exclusivo, elucida Unger (1978, pp. 196-197):

Outra maneira de descrever o conceito individualista de vínculo social e apontar para sua visão do relacionamento ambíguo de cada homem com seus semelhantes. O pensamento político liberal firma que a necessidade e a hostilidade mútua possuem a mesma fonte. A experiência correspondente da consciência social é o contraponto entre o impulso de buscar a companhia dos outros e o medo do perigo que a associação apresenta para a individualidade.

Sozinho um homem se vê privado dos apoios necessários à sua individualidade. Sem as produções sociais da cultura, ele é incapaz de desenvolver suas capacidades humanas características. Sem o reconhecimento de sua personalidade pelos outros, não pode chegar a uma definição de sua própria identidade. Mas, na companhia dos outros, precisa conformar-se às suas expectativas, de modo a ser compreendido e a ser reconhecido. Esta submissão solapa sua singularidade. Assim, os homens se encontram na posição dos porcos-espinhos de Schopenhauer que se amontoam buscando protegerem-se do frio, porém, uma vez juntos, ferem-se mutuamente nos próprios espinhos.

Antes que se adentre à posição ora defendida no que se refere à propriedade privada, qual seja, a social democrática, prevista na Constituição Federal de 1988, faz-se necessário discorrer a respeito do surgimento de outro direito fundamental, desta vez de caráter social, o direito à moradia.

2.5 O Estado Social e a consagração do direito social fundamental à moradia

Para Bobbio (2004, p. 9), os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos sob certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez, nem de uma vez por todas.

Ao longo do século XIX, a Revolução Industrial ensejou um crescimento econômico significativo. Alicerçava-se, contudo, na submissão de operários a péssimas condições de trabalho.

Nesse ínterim, destaca Hobsbawm (2008, p. 285):

A situação dos trabalhadores pobres, e especialmente do proletariado industrial que formava seu núcleo, era tal que a rebelião era não somente possível mas virtualmente compulsória. Nada foi mais inevitável na primeira metade do século XIX do que o aparecimento dos movimentos trabalhista e socialista, assim como a intranquilidade revolucionária das massas. A revolução de 1848 foi sua consequência direta. Entre 1815 e 1848, nenhum observador consciente podia negar que a situação dos trabalhadores pobres era assustadora.

Ao encontro do historiador citado, aduz Piketty (2014, p. 15):

O fato mais marcante da época era a miséria do proletariado industrial. A despeito do crescimento, ou talvez em parte devido a ele, e em razão do massivo êxodo rural provocado pelo aumento da população e da produtividade agrícola, os operários se amontoaram em cortiços. Uma nova miséria urbana se desenvolveu, mais visível, chocante e, sob certo aspecto, extrema do que a miséria rural do Antigo Regime. *Germinal*, *Oliver Twist* e *Os miseráveis* não brotaram apenas da imaginação de seus autores, bem como as leis que proibiram o trabalho de crianças menores de oito anos nas fábricas – como na França em 1841 – ou menores de dez anos nas minas – como no Reino Unido em 1842.

Assim, no contexto de politização da classe operária, nasce o Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, modelo político no qual o Estado, sem se afastar dos princípios básicos do capitalismo – economia de mercado, livre iniciativa e proteção da propriedade privada –, compromete-se a promover maior igualdade social e a garantir as condições básicas para uma vida digna (MARMELESTEIN, 2014).

O voluntarismo, segundo o qual a vontade humana é sempre preponderante na criação, modificação e extinção de direitos e obrigações, perde então seu título de nobreza, e o individualismo liberal sua onipotência (PEREIRA, 2018, p. 59-63).

É nesse cenário que, em 1917, durante a Primeira Guerra Mundial, eclode a Revolução Russa, pondo fim à monarquia czarista daquele país. Naquele mesmo ano, de forma inédita, consagram-se direitos sociais em uma carta constitucional, qual seja, a Constituição Mexicana de 1917, o que se repetiria na Constituição de 1919 da República de Weimar, na Alemanha.

Pontua Comparato (2013) que a Carta Mexicana de 1917 tem significativa importância histórica, por ter sido a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos, a qualidade de direitos fundamentais. Acrescenta que, na Europa, a consciência de que os direitos humanos têm também uma dimensão social só veio a se afirmar após a Primeira Guerra Mundial. Enquanto isso, nos

Estados Unidos, a extensão dos direitos humanos ao campo socioeconômico ainda é largamente contestada.

Quanto à Carta Alemã de 1919, enfatizando seu inquestionável viés democrático e social, adverte Friede (2019, p. 147) que o fracasso da República de Weimar e da própria democracia parlamentar por ela inaugurada, ensejando a chegada dos nazistas ao poder, decorreu de fatores de diversas matizes, não podendo em hipótese alguma ser relacionado às previsões normativas contidas na *Weimarer Verfassung*.

Tais previsões, que embrionária e isoladamente já haviam sido contempladas nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição Alemã de 1849, caracterizam-se, ainda hoje, por assegurarem ao indivíduo direitos a prestações sociais por parte do Estado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 261).

Não são, contudo, exclusivamente prestacionais, sendo possível listar aquelas que encontram seu fundamento em uma abstenção estatal, a exemplo da liberdade de associação sindical. Ademais, os direitos individuais também exigem, em grande medida, uma conduta ativa por parte do Estado para sua realização.

Nesse sentido são os ensinamentos de Piovesan (2012):

No entanto, cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como os direitos à liberdade e à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo.

Destaca-se que o centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. Com efeito, materializa a liberdade, de herança clássica. E com ela, compõe um eixo ao redor do qual gira toda a concepção estrutural do Estado democrático contemporâneo (BONAVIDES, 2018).

Complementa Bonavides (2018, p. 579):

Conduzido para fora das esferas abstratas, o princípio da igualdade, inarredavelmente atado à doutrina do Estado social, já não pode ignorar o primado do fator ideológico nem tampouco as demais considerações de natureza axiológica. Ideologia e valores entram assim a integrar o conceito da igualdade, provocando uma crise para a velha igualdade jurídica do Estado de Direito. Ela que nascera ideológica, levantada nos braços do direito natural, se despolitizou num segundo momento, ao adquirir uma neutralidade de aparência, a qual apenas subsistiu enquanto pôde subsistir o antigo Estado de Direito da burguesia liberal e capitalista do século XIX.

Tem-se, então, a materialização da igualdade, com suas repercussões econômicas. Surgem os direitos fundamentais de segunda dimensão, tidos como liberdades positivas, por exigirem do Estado, em regra, uma conduta ativa, asseguradora de tais conquistas.

Direitos sociais são, destarte, direitos fundamentais do homem, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social (MORAES, 2014).

Dentre esses, além de diversas garantias relacionadas às relações de trabalho, destacam-se os direitos à saúde, à educação e à moradia. Esta, para Souza (2009), conceitua-se como:

(...) bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto de direito juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial.

Em relação ao direito à moradia, pode-se destacar que a habitação deve atender satisfatoriamente a desempenhos técnicos, econômicos, humanos, simbólicos, sociais e ambientais. O domicílio deve abrigar adequadamente e deve ter acesso a serviços e equipamentos públicos, infraestrutura e demais serviços e bens coletivos e, para tanto, a inserção adequada no espaço urbano é fundamental (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009, p. 8).

Ainda quanto a este direito, destaca-se trecho extraído do artigo 4º da Carta Constitucional do México de 1917, o qual dispõe, de forma pioneira, que “(...) *toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo* (...)”²³.

No mesmo sentido, ressalta-se a possibilidade, nos termos do Código Civil Mexicano de 1929, de desapropriação para a construção de habitações a serem alugadas a famílias pobres, mediante pagamento de uma renda módica, *in verbis*:

*Artículo 832 - Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica*²⁴.

²³ (...) toda família tem direito a uma moradia digna e decorosa. A lei estabelecerá os instrumentos e apoios necessários para atingir esse objetivo (tradução livre).

²⁴ Art. 832 - É declarada de utilidade pública a aquisição feita pelo Governo de terrenos apropriados, para venda para constituição do patrimônio familiar ou para construção de casas que se aluguem a famílias pobres, mediante pagamento de taxa módica (tradução livre).

A Constituição Alemã de 1919, por sua vez, consagrava tal direito em seu artigo 155, ao dispor, conforme tradução de Cury (1998), que o Reich “será responsável pela inspeção do aproveitamento do solo, visando a coibição de abusos e a garantia de que cada alemão tenha uma habitação saudável e que as famílias tenham um pedaço de terra suficiente para a exploração econômica de acordo com suas necessidades”. O texto constitucional weimariano abre, inclusive, em seu artigo 156, a possibilidade de expropriação a bem do interesse comum e sob certas condições, tornando a propriedade coletiva (CURY, 1998).

Ademais, a Declaração Universal de Direitos Humanos²⁵, proclamada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217-A, em resposta às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, estabelece, em seu artigo XXV, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, uma habitação, entre outros direitos essenciais.

A respeito da aludida norma, adverte Bonavides (2018):

A Declaração Universal dos Direitos do Homem é o estatuto da liberdade de todos os povos, a Constituição das Nações Unidas, a carta magna das minorias oprimidas, o código das nacionalidades, a esperança, enfim, de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito à dignidade do ser humano.

A Declaração será porém um texto meramente romântico de bons propósitos e louvável retórica, se os países signatários da Carta não se aparelharem de meio e órgãos com que cumprir as regras estabelecidas naquele documento de proteção dos direitos fundamentais e sobretudo produzir uma consciência nacional de que tais direitos são invioláveis.

No mesmo sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁶, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e introduzido no ordenamento pátrio por meio do Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, que forma, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com a referida Declaração Universal de Direitos Humanos, a Carta Internacional dos Direitos Humanos, reconhece o direito de toda pessoa a uma moradia adequada.

²⁵ Artigo XXV. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

²⁶ Art. 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Também visando à garantia do direito à moradia, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979²⁷, incorporada ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, garante às mulheres “condições de vida adequadas”, inclusive no que diz respeito à habitação.

De forma análoga, estabelece a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 21 de dezembro de 1965, introduzida no ordenamento nacional por meio do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969:

Artigo V

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:

(...)

e) direitos econômicos, sociais culturais, principalmente:

(...)

iii) direito à habitação;

No mesmo sentido, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada por meio da Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, promulgada por intermédio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, prevê em seu artigo 27:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.

(...)

3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação.

Sem citar expressamente o direito à moradia ou à habitação, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos²⁸, Pacto San José da Costa Rica, em seu artigo 26, faz

²⁷ Art. 14. 2. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a:

(...)

h) gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.

²⁸ CAPÍTULO III - DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

alusão ao desenvolvimento progressivo, na medida da capacidade econômica dos Estados, dos direitos sociais previstos Carta da Organização dos Estados Americanos.

Tal Carta, a seu turno, aduz:

Artigo 34

Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas:

(...)

k) Habitação adequada para todos os setores da população;

Não há dúvidas, portanto, de que o direito a uma moradia digna restou consagrado, mormente no âmbito do direito internacional, ao longo do século XX. Todavia, seu reconhecimento expresso em textos constitucionais, ao contrário do que ocorre com a propriedade privada, é algo bastante recente.

No Brasil, em que pese a realização de políticas públicas e a existência de certas normas voltadas a garantir habitação adequada aos indivíduos, como a possibilidade de desapropriação por interesse social para a construção de casas populares, apenas a Emenda Constitucional nº 29, datada do ano 2000, alçou, de fato, o direito à moradia a um patamar constitucional.

Na Argentina, a título exemplificativo, somente a reforma constitucional de 1994, por meio do artigo 75, inciso 22²⁹, reconheceu hierarquia constitucional ao citado Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, consequentemente, ao direito à moradia.

²⁹ *Artículo 75o.- Corresponde al Congreso:*

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; (...) en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Aprovar ou rejeitar tratados celebrados com outras nações e com organizações internacionais e concordatas com a Santa Sé. Os tratados e concordatas têm uma hierarquia superior à das leis.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; A Declaração Universal dos Direitos Humanos; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos e seu Protocolo Opcional; (...) nas condições de sua validade, têm hierarquia constitucional, não revogam nenhum artigo da primeira parte desta Constituição e devem ser entendidos como complementares aos direitos e garantias por ela reconhecidos. Só podem ser denunciados, se for o caso, pelo Poder Executivo nacional, com a aprovação prévia de dois terços dos membros de cada Câmara.

2.6 Diferenças e interseções entre o direito à propriedade privada e o direito à moradia

Como visto, já no século XXI, a EC nº 26/2000 alterou o artigo 6º³⁰ da CRFB/88 e introduziu o direito à moradia em seu rol de direitos sociais fundamentais.

Nesse ínterim, nas palavras de Silva (2000, p. 376):

A Constituição de 1988 não chegou a uma declaração tão precisa do direito à moradia. Fê-lo, porém, através da Emenda Constitucional 26/2000, pela sua inclusão entre os direitos sociais previstos no seu art. 6a e pela imposição ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) da competência-dever de satisfazer esse direito-necessidade humana. Assim é que conferiu à União a competência para instituir diretrizes para a habitação (art. 21, XX) e estatuiu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, EX). A contrapartida dessa competência é precisamente o direito de todos à moradia, incumbindo, assim, àquelas entidades do Poder Público promover tais providências para a satisfação desse direito em relação à população que, por deficiência econômica, não pode provê-lo por seus próprios meios.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabeleceu, um ano antes, em seu artigo 2º, II³¹, como diretriz geral da política urbana, o direito a cidades sustentáveis, inserindo o direito à moradia nessa definição.

No que diz respeito à propriedade privada, restou consolidada como direito fundamental e inviolável no art. 5º, incisos XXII e XI, da CRFB/88, respectivamente.

O que se observa é que tais direitos, apesar das semelhanças, não se confundem. O direito à propriedade privada, mormente em sua concepção liberal clássica, não contém a ideia de que cada indivíduo tem direito a uma propriedade, mas sim que aquele que a possui tem o direito de não a ver violada ou submetida às interferências estatais ou de terceiros.

Em sentido diferente, o direito à moradia tem como conteúdo principal não a inviolabilidade da propriedade, mas o direito de cada indivíduo ter uma morada. Para sua concretização, exige-se uma postura ativa por parte do Estado, e não mais aquele comportamento abstencionista de antes.

Ora, se determinado modelo econômico em que não haja participação estatal não é suficiente para garantir, *per si*, uma vida minimamente digna aos indivíduos de determinado Estado, faz-se imprescindível que este intervenha, sem prejuízo da garantia das liberdades

³⁰ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³¹ 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;

individuais, de modo a propiciar a estes cidadãos tais condições materiais mínimas para uma existência com dignidade.

Cuida-se de perceber que além do direito de propriedade existe também, nas palavras de Neto (2013), o direito à propriedade, como uma das possíveis concretizações do direito fundamental social à moradia. Ao lado da perspectiva estática existe a perspectiva dinâmica, ao lado da proteção de quem já possui – proteção do ter – o Direito passa a se preocupar com a proteção de quem ainda não tem, mas que aos bens procura ter acesso – proteção do ser, da esperança. Ao lado da manutenção do que é, a viabilização do vir a ser.

Concretamente, é por meio da propriedade que a pessoa se sente realizada, principalmente quando tem um bem próprio para a sua residência. Nesse plano, a moradia da pessoa é o local propício para a perpetuação da sua dignidade. Em verdade, o direito à vida digna, dentro da ideia de um patrimônio mínimo, começa com a propriedade da casa própria (TARTUCE, 2014).

O Estado, frise-se, deve adotar uma postura ativa para a concretização desse direito. Seria inconcebível a não adoção de normas e políticas públicas voltadas à erradicação dessa perversidade social (falta de moradias), que compromete o anseio de uma vida digna.

Isso porque o ideal de uma sociedade automaticamente harmonizável é tão inane quanto o ideal de uma ordem econômica de interesses espontaneamente concordantes. Assim, nada autoriza a dizer que, à medida que avançamos em civilização, a atividade do Estado se restringe, ou então, que o poder passa a ser meramente indicativo (REALE, 2000).

Apesar de apresentarem conteúdos distintos, há uma certa aproximação entre tais direitos, pois conduzem a uma ideia mais ampla de que todo indivíduo tem direito a uma propriedade digna, protegida contra eventuais arbitrariedades do Estado ou de terceiros, como expressão do direito à liberdade plena, formal e materializada em igualdade, resultando em uma vida digna, a qual é imprescindível para a existência de um Estado Democrático de Direito.

Assim, embora distintos, tais direitos, em certa medida, aproximam-se e complementam-se. Não há garantia de moradia digna sem proteção da propriedade contra arbitrariedades estatais ou de terceiros e sem defesa das liberdades individuais. Por sua vez, não se pode entender, após todas as transformações elencadas, um direito à propriedade arraigado no individualismo absoluto, na igualdade meramente formal, completamente dissociado do direito à moradia.

Não se quer sugerir, em hipótese alguma, que a proteção à propriedade privada deva ser flexibilizada, pura e simplesmente, com o intuito de garantir uma repartição igualitária de

habitações entre os indivíduos que compõem uma sociedade, em atendimento ao direito social à moradia. Muito menos que o Estado deva se apropriar de tais bens, abolindo o citado instituto.

O que se defende é a não admissão do uso indevido da propriedade privada e principalmente do não uso, não edificação ou subutilização prolongada, em especial em um cenário em que a diversos indivíduos não é facultado gozar de uma vida digna, uma vez que, entre outros problemas sociais enfrentados, não dispõem de uma habitação adequada.

Assim, a propriedade privada do indivíduo deve ser protegida como um dos símbolos mais expressivos do seu direito à liberdade, bem como da garantia de uma vida digna, devendo, justamente por isso, estar ao alcance de todos.

Sobre a importância do lar privado, destaca Arendt (2007):

(...) a sociedade de massa não apenas destrói a esfera pública e a esfera privada: priva ainda os homens não só do seu lugar no mundo, mas também do seu lar privado, no qual antes eles se sentiam resguardados contra o mundo e onde, de qualquer forma, até mesmo os que eram excluídos do mundo podiam encontrar-lhe o substituto no calor do lar e na limitada realidade da vida em família. O pleno desenvolvimento da vida no lar e na família como espaço interior e privado deve-se ao extraordinário senso político do povo romano que, ao contrário dos gregos, jamais sacrificou o privado em benefício do público mas, ao contrário, compreendeu que estas duas esferas somente podiam subsistir sob a forma de coexistência.

Para Arendt (2007), ainda, a diferença entre o que temos em comum e o que possuímos em particular é, em primeiro lugar, que as nossas posses particulares, que usamos e consumimos diariamente, são muito mais urgentes e necessárias que qualquer parte do mundo comum. A necessidade e a vida são tão intimamente aparentadas e correlatas que a própria vida é ameaçada quando se elimina totalmente a necessidade.

Destaca-se também, como pontua Silva (1989, p. 30), que a habitação não pode ser concebida como mero abrigo, pois representa a porta de entrada dos serviços urbanos. Assim, a localização da família no espaço urbano determina sua inserção ou exclusão social, uma vez que é a partir daí que é possível ou não ter acesso, a título de exemplo, a água, luz, esgoto, serviço de saúde, educação, cultura e lazer.

Resta evidente, portanto, a imprescindibilidade de políticas públicas voltadas à concretização do direito social à moradia. Nessa toada, a exigência de que todas as propriedades atendam à sua função social, como se verá adiante, pode contribuir significativamente para esse processo.

A respeito da importância da concretização integrada de direitos individuais e sociais, resume Silva (2012) que a democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que direcionam para a realização dos direitos

econômicos e sociais, os quais, por sua vez, garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade é a expressão mais importante.

2.7 A relativização e funcionalização do conceito de direito à propriedade privada

Viu-se como se deu o surgimento do direito à propriedade privada e do direito à moradia como direitos fundamentais ao longo, respectivamente, dos séculos XIX e XX.

Faz-se importante destacar, ainda, que à medida em que se dá a transição do Estado Liberal para o *Welfare State*, com o surgimento do direito à moradia, ante a insuficiência do direito à propriedade como substrato garantidor de uma habitação adequada a todos os indivíduos, dá-se também a relativização do próprio conceito de direito à propriedade.

Tal concepção ilimitada e absoluta, fundada nos ideais liberais do final do século XVIII, relativizou-se, portanto, no início do século XX, no contexto exposto de surgimento de direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos.

Assim, a propriedade individual vigente em nossos dias, embora exprimindo-se em termos clássicos e usando a mesma terminologia, não conserva, todavia, conteúdo idêntico ao de suas origens históricas (PEREIRA, 2014).

Nesse ínterim, a ideia de funcionalização do conceito de propriedade remonta à Carta Política Mexicana de 1917, a qual, em seu artigo 27³², aboliu o caráter absoluto da propriedade privada, submetendo o seu uso incondicionalmente ao bem público, isto é, ao interesse de todo o povo (COMPARATO, 2013).

Ainda assim, a constituição a ocasionar o maior impacto e repercussão internacional, nesse contexto de relativização da propriedade privada, foi a alemã de Weimar, em 1919, cujo artigo 153, última alínea, afirmava que “a propriedade obriga” e que “seu uso deve igualmente ser um serviço ao bem comum” (*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste*) (NETO, 2013, p. 667). Tal definição fora

³²Art. 27. A propriedade das terras e águas, compreendidas dentro dos limites do território nacional, pertence originalmente à Nação, a qual teve e tem o direito de transmitir o domínio delas aos particulares, constituindo assim a propriedade privada.

As expropriações somente poderão fazer-se por causa de utilidade pública e mediante indenização.

A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com o fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação. Com esse objetivo, serão ditadas as medidas necessárias para o fracionamento dos latifúndios; para o desenvolvimento da pequena propriedade agrícola em exploração; para a criação de novos centros de povoamento agrícola com terras e águas que lhes sejam indispensáveis; para o fomento da agricultura e para evitar a destruição dos recursos naturais e os danos que a propriedade possa sofrer em prejuízo da sociedade. Os núcleos de população e comunidades que careçam de terras e águas, ou não as tenham em quantidade suficiente para as necessidades da população, terão o direito de recebê-las, devendo essas terras e águas ser tomadas das propriedades próximas, respeitada sempre a pequena propriedade. [...]

reproduzida na Constituição Alemã de 1949, Lei Fundamental de Bonn, em seu artigo 14, parágrafo 2º.

Vê-se que tais Cartas são marcantes no processo de surgimento de democracias sociais. Quanto à propriedade, são inovadoras ao relativizarem-na, embora sem socializá-la, ao contrário do que ocorrera na Rússia, em 1918, por meio da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado³³, a qual expressamente aboliu a propriedade privada.

No Brasil, a Constituição de 1934, reconhecidamente influenciada pela Constituição de Weimar, inaugurou no país a mudança de concepção de propriedade em seu artigo 113, 17, ao estabelecer que aludido direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (BERCOVICI, 2003, p. 72). Transcreve-se:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Em seguida, sob a égide do Estado Novo, verificou-se um retrocesso momentâneo na Carta Constitucional outorgada em 1937³⁴, uma vez que restou suprimida a menção ao “interesse social ou coletivo” contido na Constituição anterior.

A Constituição de 1946, por sua vez, trouxe novamente previsão a respeito da funcionalização da propriedade no país, ao estabelecer em seu artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, bem como que a lei poderia, com observância do disposto no art. 141, § 16, “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

³³ Capítulo II. Visando principalmente a suprimir toda exploração do homem pelo homem, a abolir completamente a divisão da sociedade em classes, a esmagar implacavelmente todos os exploradores, a instalar a organização socialista da sociedade e a fazer triunfar o socialismo em todos os países, o III Congresso Pan-Russo dos Sovietes dos Deputados Operários, Soldados e Camponeses decide o seguinte:

1.º A fim de se realizar a socialização do solo, fica extinta a propriedade privada da terra; todas as terras passam a ser patrimônio nacional e são confiadas aos trabalhadores sem nenhuma espécie de reembolso, na base de uma repartição igualitária em usufruto. As florestas, o subsolo, e as águas que tenham importância nacional, todo o gado e todas as alfaías, assim como todos os domínios e todas as empresas agrícolas-modelo, passam a ser propriedade nacional.

³⁴ Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

Nada obstante, foi somente com o advento da Carta Política de 1967³⁵ que a expressão “função social da propriedade” passou a constar expressamente no texto constitucional. Mais tarde, a Constituição Federal de 1988³⁶ reconheceu de modo explícito a função social da propriedade não apenas como um princípio da ordem econômica (artigo 170, III), mas também como um direito fundamental (artigo 5º, XXII e XXIII), inserindo-o no título relativo aos direitos e garantias fundamentais (TEPEDINO, 2004, pp. 306-307).

Na visão de Alvim (2009), diferentemente do que a maioria afirma, em relação ao liberalismo ter sido destituído de significação ética, o perfil de direito de propriedade centrado essencialmente no indivíduo respondeu também a uma função social, com sentido diferente, senão oposto, àquele que é atualmente atribuído a essas expressões. A propriedade colocava-se como condição da liberdade. Acrescenta o autor ser evidente, entretanto, que a significação contemporânea de função social é mais adequada e responde muito melhor à significação da expressão “social”.

Lecionando a respeito da função social, resume Amaral (1989, p. 23):

(...) pode-se dizer que "revoga um dos pontos cardeais da dogmática privatista, o direito subjetivo modelado sobre a estrutura da propriedade absoluta", o que poderia sugerir uma certa incompatibilidade entre a idéia de função social e a própria natureza do direito subjetivo. Mas o que se assenta, ao final das contas, é que a função social se configura como princípio superior ordenador da disciplina da propriedade e do contrato, legitimando a intervenção legislativa do Estado e a aplicação de normas excepcionais, operando ainda como critério de interpretação das leis. A função social é, por tudo isso, um princípio geral de atuação jurídica, um verdadeiro standard jurídico, uma diretiva mais ou menos flexível, uma indicação programática que não colide nem ineficaciza os direitos subjetivos, apenas orienta o respectivo exercício na direção mais consentânea com o bem comum e a justiça social. Podem assim coexistir o direito subjetivo e o standard jurídico, e conceitos até então considerados incompatíveis, como direito e função, coexistem na realidade legislativa, em nível de princípios.

Assim, a propriedade deixa de ser estudada como mero direito subjetivo, tendencialmente pleno, a respeitar apenas certos limites externos, de feição negativo, tornando-se situação jurídica subjetiva complexa, a abranger também deveres (positivos) ao titular, além de ônus e sujeições (FILHO, 2014, p. 16).

³⁵ Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

³⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Dessa maneira, o processo de relativização do conceito de propriedade consagrou-se, no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, ao tempo em que estabelece, em seu artigo 5º, XXII, que “é garantido o direito de propriedade”, ressalva, no inciso seguinte, que “a propriedade atenderá a sua função social”, prevendo, ademais, no inciso XI, que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador (...)”. Mais à frente, em seu artigo 170, incisos II e III, define como princípios da ordem econômica, respectivamente, a “propriedade privada” e a “função social da propriedade”.

A respeito, ainda, da função social da propriedade, adverte Carvalho Filho (2003, p. 170):

Nas entrelinhas do dispositivo, é forçoso reconhecer a veiculação de certa ameaça aos proprietários, como se estes devessem ser advertidos de que, sem o atendimento à função social, não se lhes poderia garantir o direito de propriedade. Quer dizer: a garantia do direito de propriedade (inciso XXII) só tem aplicabilidade concreta se conjugada com o fim social da propriedade (inciso XXIII). Esta, pois, é a outra perspectiva do instituto.

Assim, o Código Beviláqua, que fora fruto do individualismo e do dogma da vontade particular, tendo como figuras centrais a propriedade e o contrato, sofreu uma vasta alteração com o advento da Carta Magna de 1988, passando a ser interpretado à luz desta, processo que se convencionou denominar de constitucionalização do direito civil ou publicização do direito privado (NANNI, 2001, pp. 162-163).

Já com o advento do Código Reale, passou a existir, nos termos do artigo 2.035³⁷, menção expressa ao instituto da função social da propriedade, sendo consideradas matéria de ordem pública as normas que lhe dizem respeito.

Assim, é inegável hodiernamente o reconhecimento de que a propriedade tem sofrido, ao longo da evolução de sua concepção, um contínuo processo de publicização, cujo postulado maior reside na qualificação que passou a ostentar contemporaneamente e no papel que agora lhe cabe desempenhar na sociedade (CARVALHO FILHO, 2003, p. 173).

Por fim, importante pontuar que a função social da propriedade representa um direito da coletividade que, em regra, não depende de uma ação estatal para sua realização.

³⁷ Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos.

Assim, cabe ao Poder Público a adoção de uma série de medidas quando do seu descumprimento, mas é do proprietário a obrigação de fazê-la cumprir aprioristicamente.

2.8 O princípio da função social da propriedade como direito fundamental e cláusula pétrea na CRFB/88

O que primeiro se observa a respeito da função social da propriedade é sua natureza principiológica. Com efeito, como leciona Alexy (2008, pp. 87; 90), princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser e, portanto, espécie de norma. Distinguem-se por ordenarem que algo seja realizado na maior medida dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, sendo, por conseguinte, mandamentos de otimização, os quais se aplicam ao caso concreto pela análise da proporcionalidade.

Ademais, tem-se, como visto, que a Carta Magna de 1988 instituiu o atendimento da propriedade à sua função social como direito e garantia fundamental, que traz como corolário a não-admissão do uso da propriedade contra o interesse social (NANNI, 2001, p. 167).

Destaca-se, como citado, que, se o direito à propriedade privada é um típico direito individual, a garantia de que ela atenderá a uma função social é um direito coletivo. Ressalta-se também que, embora previstos juntamente aos direitos individuais, no rol do artigo 5º da CRFB/1988, os direitos coletivos estão historicamente ligados ao mesmo contexto de surgimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, razão pela qual também passaram, conforme lição de Bonavides (2018, pp. 578-579), por um ciclo de baixa normatividade, eficácia duvidosa e juridicidade questionada, tendo sido remetidos à esfera programática.

As normas programáticas, a propósito, são subespécie das normas constitucionais de eficácia limitada e impõem uma tarefa para os poderes públicos, dirigem-lhe uma dada atividade, prescrevem uma ação futura, o que não significa que seja um preceito destituído de força jurídica (MENDES, 2011, p. 81).

Por sua vez, a norma que contém o princípio da função social da propriedade incide automaticamente, sendo de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais (SILVA, 2012, p. 282).

Com efeito, o artigo 5º, § 1º, da Carta Magna estabelece que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Sobre tal preceito, destaca Mendes (2011, pp. 174-175) que o texto se refere aos direitos fundamentais em geral, não se restringindo apenas aos direitos individuais, e que o significado essencial dessa cláusula é ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programático. Mendes (2011, pp. 174-175) faz, contudo, as seguintes ressalvas:

Há normas constitucionais, relativas a direitos fundamentais, que, evidentemente, não são autoaplicáveis. Carecem da interposição do legislador para que produzam todos os seus efeitos. As normas que dispõem sobre direitos fundamentais de índole social, usualmente, têm a sua plena eficácia condicionada a uma complementação pelo legislador. (...)

Mesmo algumas normas constantes do art. 5º da Constituição Federal não dispensam a concretização, por via legislativa, para que possam produzir efeitos plenos e mesmo adquirir sentido. A garantia do acesso ao Judiciário (art. 5º XXXV) não prescinde de que a lei venha a dispor sobre o direito processual que viabilize a atuação do Estado na solução de conflitos.

Tem-se, como exposto, que certas distinções entre direitos fundamentais de primeira e segunda dimensão não são absolutas, uma vez que existem direitos de defesa de cunho social e direitos individuais de natureza prestacional. Ademais, certos direitos sociais podem apresentar maior aptidão para produção imediata de seus efeitos que outros de natureza individual.

Nesse passo, defende-se que o princípio da função social da propriedade tem aplicabilidade imediata, estando apto a produzir seus efeitos, ainda que não seja norma de eficácia plena.

Frise-se que o legislador constitucional se referiu de forma genérica e ampla a “normas definidoras de direitos e garantias fundamentais”, não fazendo qualquer tipo de restrição à espécie de direito tutelado, quais sejam, individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais ou, ainda, de outras dimensões.

Não cabe ao intérprete, destarte, fazer uma distinção na presente hipótese e reduzir a capacidade de produção de efeitos deste direito fundamental. Assim, como leciona Carvalho (1997, p. 84):

A interpretação constitucional deve ser fiel à “fórmula política” contida na Constituição. Por mais aberta que se possa considerar a interpretação constitucional, a atividade interpretativa deve respeitar sempre os aspectos fundamentais da Constituição. Em outras palavras, o texto constitucional representa um limite à atividade interpretativa de que o intérprete não deve olvidar-se (CARVALHO, 1997, p. 84).

Acrescenta-se que o próprio texto constitucional especifica, no que diz respeito à propriedade rural, quais requisitos devem ser atendidos, a fim de que haja o devido cumprimento de sua função social (artigo 186, I a IV). Contudo, é fato que atribui ao legislador ordinário o dever de definir os “critérios e graus de exigência” para o efetivo preenchimento de tais requisitos.

De forma análoga, em relação à propriedade urbana, delega ao plano diretor de cada município a incumbência de estabelecer as “exigências fundamentais de ordenação da cidade”, que deverão ser cumpridas para a realização da função social (artigo 182, § 2º).

Logo, embora não seja norma meramente programática e possua aplicabilidade imediata, nota-se que a plena produção dos efeitos do princípio da função social da propriedade está vinculada a uma complementação legislativa, de modo a melhor definir, conforme as circunstâncias concretas de cada município e da área em que situada a propriedade, o que se entende por cumprimento da função social.

No plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, entretanto, destaca Piovesan (2012) que, embora os direitos civis e políticos apresentem autoaplicabilidade, devendo ser assegurados de plano pelo Estado, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, apresentam realização progressiva, estando condicionados à atuação do Estado, o qual deve adotar todas as medidas visando a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos, nos termos do artigo 2º, § 1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁸.

Quanto ao âmbito do Sistema Regional Interamericano, aduz Piovesan (2012):

Uma vez mais, constata-se a ambivalência dos Estados no diverso tratamento conferido aos direitos civis e políticos e aos direitos sociais. Enquanto os primeiros foram consagrados exhaustivamente pela Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969, contando em 2010 com 25 Estados-partes, os segundos só vieram consagrados pelo Protocolo de San Salvador em 1988 — quase vinte anos depois, contando com apenas 14 Estados-partes. A mesma ambivalência há no sistema europeu, em que a Convenção Europeia de Direitos Humanos, que prevê exclusivamente direitos civis e políticos, apresenta 47 Estados-partes em 2010, ao passo que a Carta Social Europeia apresenta somente 27 Estados-partes. Tal como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este tratado da Organização dos Estados Americanos (OEA) reforça os deveres jurídicos dos Estados-partes no tocante aos direitos sociais, que devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, para que se alcance sua plena efetividade.

Nessa toada, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu capítulo III, artigo 26, limitou-se a trazer, como citado, o compromisso genérico dos Estados-Partes na adoção de providências para a consecução, também de forma progressiva, de direitos sociais e econômicos.

Todavia, hodiernamente, em virtude da indivisibilidade e interdependência de todos esses direitos, indispensáveis para a dignidade humana, desenvolveu-se na jurisprudência internacional dos direitos humanos, hipóteses de justiciabilidade dos direitos sociais, ou seja, de exigência judicial de implementação de tais direitos pelos Estados (RAMOS, 2020, pp. 110-111).

³⁸ 1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Tornando evidente a importância da discussão a respeito da concretização de tais direitos, Bobbio (2004, pp. 15-17) afirma:

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições.

[...]

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Vê-se, portanto, que têm avançado os entendimentos relacionados à necessidade de efetivação, na prática, dos direitos sociais. Frise-se que, no que consiste à função social da propriedade, não há que se falar em realização progressiva, ante a possibilidade de que tal direito fundamental produza todos seus efeitos, em especial após a publicação do Estatuto da Cidade e, em diversos municípios, de seu respectivo Plano Diretor.

Superada a discussão a respeito da eficácia de tais normas, defende-se também que todos os direitos e garantias fundamentais, e não apenas os classificados como individuais, apresentam *status* de cláusula pétrea, sendo insubmissíveis a propostas de emenda à constituição tendentes a abolir ou reduzir sua proteção jurídica.

Não se olvida que uma análise literal do artigo 60, § 4º, IV, conduz à conclusão de que apenas os direitos e garantias individuais gozariam de referida tutela. Uma interpretação sistemática da Constituição, entretanto, impõe entendimento diverso.

Não há como negligenciar o fato de que nossa Constituição consagra a ideia de que constituímos um Estado democrático e social de Direito, o que transparece claramente em boa parte dos princípios fundamentais, especialmente nos artigos 1º, I a III, e 3º, I, II e IV. Não resta, portanto, qualquer dúvida de que o princípio do Estado Social e os direitos fundamentais sociais integram os elementos essenciais, isto é, a identidade de nossa Constituição (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 134).

Nessa toada, citem-se lições de Barroso (2007, pp. 14-15), as quais discorrem tanto a respeito do fenômeno da constitucionalização do Direito, que, como visto, provocou significativas alterações no Direito Civil, quanto em relação a direitos fundamentais como instituidores de uma “ordem objetiva de valores”:

Há razoável consenso de que o marco inicial do processo de constitucionalização do Direito foi estabelecido na Alemanha. Ali, sob o regime da Lei Fundamental de 1949 e consagrando desenvolvimentos doutrinários que já vinham de mais longe, o Tribunal Constitucional Federal assentou que os direitos fundamentais, além de sua

dimensão subjetiva de proteção de situações individuais, desempenham uma outra função: a de instituir uma ordem objetiva de valores. O sistema jurídico deve proteger determinados direitos e valores, não apenas pelo eventual proveito que possam trazer a uma ou algumas pessoas, mas pelo interesse geral da sociedade na sua satisfação. Tais normas constitucionais condicionam a interpretação de todos os ramos do Direito, público ou privado, e vinculam os Poderes estatais.

Nesse mesmo sentido são as lições de Bonavides (2018, p. 675):

A partir daqui nos arredamos, pois, daquela interpretação dos direitos fundamentais em nossa Constituição, que, no tocante ao 4º do art. 60, considera cláusula pétrea aplicável unicamente aos direitos e garantias de tradição liberal.

(...)

A Nova Hermenêutica constitucional se desataria de seus vínculos com os fundamentos e princípios do Estado democrático de direito se os relegasse ao território das chamadas normas programáticas, recusando-lhes concretude integrativa sem a qual, ilusória, a dignidade da pessoa humana não passaria também de mera abstração.

Assim, a partir da análise dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, vê-se que o princípio da função social da propriedade, além de princípio da ordem econômica, é também direito coletivo fundamental, de aplicabilidade imediata, bem como não está sujeito a tentativas de redução de seu conteúdo, haja vista a sua caracterização como cláusula pétrea no ordenamento jurídico nacional.

2.9 A função social como elemento integrante do conceito de propriedade

O direito de propriedade, tal como previsto e garantido pela Constituição de 1988, não vem acompanhado de um conceito ou de uma definição (ALVIM, 2009, p. 38). O Código Civil de 2002³⁹ também não o faz, limitando-se a elencar os poderes conferidos ao proprietário, quais sejam, *ius fruendi*, *ius vindicandi*, *ius utendi* e *ius disponendi*.

Nesse sentido, considerando-se apenas os seus elementos essenciais, pode-se definir o direito de propriedade como o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha (GONÇALVES, 2014).

Defende Diniz (2014), ademais, que a corrente doutrinária mais sólida a respeito da legitimidade da propriedade segue sendo a da teoria da natureza humana, segundo a qual a propriedade é inerente à natureza do homem, sendo condição de sua existência e pressuposto de sua liberdade.

Conforme entendimento de Fiuza e Martins (2013, pp. 464-465), por outro lado, ao se tomar a definição de propriedade como direito apenas (direito subjetivo absoluto, de natureza real), dá-se a exclusão de toda a coletividade, menosprezando-se a função social que a

³⁹ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

propriedade sempre teve, emprestando-se a esta perfil absolutamente estático. Logo, aduzir que propriedade é o direito de exercer com exclusividade o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação de um bem, é dizer muito pouco. É esquecer os deveres do proprietário e os direitos da coletividade.

Entendendo-se, em consonância com o que fora apresentado, ser a concepção atual de propriedade dinâmica, defende-se que esta abrange não só da ideia de direito subjetivo, mas também a de função.

Para Duguit (1912), inclusive, a propriedade era apenas função social. Cita-se:

*Em cuanto a la propiedad, no es ya en el derecho moderno el derechos intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser; es la condición indispensable de la prosperidade y la grandeza de las sociedades, y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbárie. Pero la propiedad no es um derecho; es uma función social*⁴⁰.

Tal tese, contudo, não prevaleceu, sendo controverso o próprio fato de a função social ser elemento integrante do conceito de propriedade, e pacificado, por outro lado, pelo menos no ordenamento jurídico brasileiro, que a propriedade privada consiste em um direito fundamental individual.

Em defesa da inexistência de contradição dogmática, ao se inserir no conceito de direito subjetivo o de função, Grau (2018, p. 243) aduz:

Essa razão pela qual anteriormente afirmei que a afetação de propriedade – não de todas elas, que algumas, como vimos, são dotadas de função individual – por função social importa não apenas o rompimento da concepção, tradicional, de que a sua garantia reside em um direito natural, mas também a conclusão de que, mais do que meros direitos residuais (parcelas daquele que em sua totalidade contemplava-se no *utendi, fruendi et abutendi, na plena in re potestas*), o que atualmente divisamos, nas propriedades impregnadas pelo princípio, são verdadeiras propriedades-função social e não apenas, simplesmente, propriedades. O princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (destas propriedades), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade.

No mesmo sentido, são os ensinamentos de Fachin (1988, p. 56):

Se, ao invés de a propriedade rural ter uma função social, ela se tornar função social, concluir-se-á que não há direito de propriedade sem função social. Essa concepção poderia permitir a um Estado democrático arrecadar os imóveis rurais que seja enquadráveis nessa categoria sem indenização. Se não há direito, logo, não há o que indenizar. Entender, hoje, que não há propriedade rural sem função social é construção teórica correta, mas cuja base jurídica ainda deve ser conquistada.

⁴⁰ Em relação à propriedade, não é mais no direito moderno o direito intangível, absoluto, que o homem que possui riqueza tem sobre ela. Ela é e deveria ser; É a condição indispensável da prosperidade e grandeza das sociedades, e as doutrinas coletivistas são um retorno à barbárie. Mas a propriedade não é um direito; É uma função social (tradução livre).

Assim, o entendimento que coloca a função social como elemento externo ao direito subjetivo de propriedade apresenta uma distorção grave, pois desconsidera a relação de mútua implicação entre a necessidade de compatibilização da autonomia privada e as exigências decorrentes da construção de um sistema de direitos democraticamente constituído, uma vez que é inegável que a ideia de um direito “absoluto” ou “incondicionado” é incompatível com a noção de sistema democrático de direitos (DANTAS, 2015, pp. 28-29).

Logo, a autonomia privada não é um valor em si e, sobretudo, não representa um princípio subtraído ao controle de sua correspondência e funcionalização ao sistema das normas constitucionais (PERLINGIERI, 2002, p. 277).

A propriedade dotada de função social, portanto, justifica-se pelos seus fins, seus serviços, sua função. É justamente a sua função que lhe confere legitimidade. Assim, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto de direito de propriedade (GRAU, 2018, p. 335).

Seguindo este raciocínio, defende, ainda, Grau (2018, pp. 335-336) que a Carta Magna não deveria ter previsto o pagamento de indenização em tal hipótese, *in verbis*:

Logo – sigo pelo caminho de raciocínio, coerentemente – não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social, “propriedade” desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar.

Em consequência – prossigo – se, em caso como tal, o Estado “desapropria” essa “propriedade” (que não cumpre sua função social, repita-se), indenizando o “proprietário”, o pagamento dessa indenização consubstancia pagamento indevido, ao qual corresponderá o enriquecimento sem causa do “proprietário”.

A hipótese, se um mínimo de coerência nos for exigido, há de conduzir ao perdimento do bem e não a essa estranha “desapropriação”.

Note-se – quero deixar esse aspecto bem vincado – que aqui não estou a propor a adoção dessa solução para os casos do tipo, ou seja, aqueles nos quais o bem (isto é, a propriedade) dotado de função social não a cumpre. Proposta como tal não é acata pelo texto constitucional. Apenas exponho um raciocínio coerentemente desenrolado.

Por fim, destacam-se os ensinamentos de Renner (1949, p. 46) a respeito das funções dos institutos legais, ao aduzir que “*however much the functions of the legal institutions may change, no function can remain unfulfilled permanently without involving the destruction of society itself*”⁴¹. É dizer, o descumprimento permanente da função de uma instituição jurídica pode conduzir à destruição da própria sociedade.

⁴¹ Por mais que as funções das instituições jurídicas possam mudar, nenhuma função pode restar descumprida permanentemente sem envolver a destruição da própria sociedade (tradução livre).

3 PANORAMA DA NECESSIDADE HABITACIONAL E DAS PROPRIEDADES URBANAS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

3.1 Análise quantitativa e qualitativa da necessidade habitacional

Feita a revisão das noções teóricas a respeito do direito à propriedade privada e do direito à moradia, passa-se à análise da carência habitacional no Município de São Luís, bem como da situação das propriedades privadas deste território.

Antes, contudo, faz-se necessário delimitar precisamente o que se entende por necessidade habitacional, a fim de que melhor se compreenda o problema do acesso à moradia em São Luís. Para tanto, utilizar-se-á a abordagem da Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, criada pela Lei nº 5.399, de 12 de dezembro de 1969 (FJP, 2020).

Nesse ínterim, tem-se que, ao longo dos mais de 20 anos de existência, a metodologia de cálculo das carências habitacionais no Brasil, elaborada pela FJP, passou por uma série de modificações, visando o aprimoramento do cálculo do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, sempre considerando a disponibilidade de dados existentes nas duas bases de dados domiciliares de abrangência nacional, quais sejam, Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – Pnad, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (VIANA *et al*, 2019, pp. 289-290).

Observa-se que a Pnad fora realizada anualmente, até o ano de 2016, com a divulgação das informações referentes a 2015, tendo sido planejada para produzir resultados para Brasil, unidades da federação e regiões metropolitanas selecionadas, quais sejam, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Assim, não era possível o detalhamento do déficit habitacional para os municípios, o que só ocorria a partir dos dados dos censos demográficos, realizados a cada dez anos (IBGE, 2020).

A PNAD foi então substituída, com metodologia atualizada, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC, que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional, bem como indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes, a exemplo da habitação. Sua amostra foi planejada de modo a produzir resultados para Brasil, unidades da federação, regiões metropolitanas, municípios das capitais, entre outros (IBGE, 2020).

Ressalta-se que o Censo de 2020 não foi realizado, em virtude das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pela Covid-19. Assim, restou adiado para o ano de 2021, tendo o IBGE também decidido pela suspensão da coleta domiciliar presencial da PNADC de 2020 (IBGE, 2020).

Portanto, quanto aos dados mais atuais relacionados à situação habitacional no Brasil, destacam-se as PNADC de 2016, 2017, 2018 e 2019, bem como o Censo Demográfico de 2010, ante o citado adiamento do Censo e da PNADC de 2020 para o ano de 2021. Frise-se que, embora tenha sido realizado há dez anos, o Censo traz dados de crucial importância, em virtude do grau de aprofundamento das informações que contém.

Assim, o Censo é o levantamento mais abrangente de informações demográficas, econômicas e sociais da população brasileira, consistindo em um grande retrato em extensão e profundidade da população brasileira e das suas características socioeconômicas e demográficas (MCID; FJP, 2013, p. 25).

Retornando-se ao conceito de necessidade habitacional, como destacam Azevedo e Araújo (2007, p. 241), este deve ser avaliado de forma crítica. Nesse sentido, apontam, por exemplo, o viés corporativo da metodologia elaborada pelo Sindicato da Construção Civil/SP (Sinduscon/SP), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV/SP), a qual superestima o déficit quantitativo ao considerar a totalidade dos domicílios das favelas como “déficit”, sem realizar qualquer distinção entre este conceito e o de “inadequação de domicílios”.

Logo, considera-se mais acertado realizar distinção entre as moradias que de fato necessitam ser construídas e aquelas que demandam alguma adequação, reconhecendo-se ambas definições como espécies do gênero “necessidade habitacional”.

Destarte, a partir do aludido conceito elaborado pela FJP, por demanda do governo federal, em aprimoramento contínuo desde meados dos anos 90, entende-se como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento (FJP, 2018, pp. 18-19).

A definição de inadequação de moradias, a seu turno, reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, ou seja, não diz respeito ao estoque de habitações, mas a especificidades internas destas, visando ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes (FJP, 2018, pp. 18-19).

Dessa maneira, tem-se por errôneo proceder a uma análise exclusivamente quantitativa ou entender que qualquer habitação considerada inadequada indica a necessidade

de construção de um novo domicílio, pois, paralelamente à avaliação de moradias a serem criadas, faz-se crucial entender que muitas necessitam de adequação, o que consiste em dado qualitativo.

No que se refere às subdivisões de tais conceitos, tem-se que o déficit habitacional, ou seja, a dimensão quantitativa das carências habitacionais, apresenta quatro componentes: habitações precárias, as quais subdividem-se em domicílios rústicos e domicílios improvisados; coabitação familiar, com seus subcomponentes famílias conviventes e cômodos; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2018, p. 19).

Já no que consiste à inadequação de moradias, âmbito qualitativo da necessidade de habitações, apresenta como componentes: carência de infraestrutura urbana; adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios; ausência de banheiro exclusivo; cobertura inadequada; e inadequação fundiária urbana (FJP, 2018, p. 20).

Frise-se que as causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento (ROLNIK, 2009).

Ademais, sendo um problema complexo, não apresenta solução única, fazendo-se necessária a adoção de políticas públicas variadas para a resolução ou minoração de tal mazela social, a exemplo da melhor utilização do instrumento jurídico da desapropriação urbanística sancionatória, um dos objetos do presente estudo, que se abordará mais profundamente no quarto capítulo.

Nesse sentido, alertam Nascimento e Braga (2009, pp. 107-108) que o déficit habitacional ainda é visto, no país, como um problema numérico a ser superado pela provisão em massa de unidades habitacionais genéricas, sendo inegável o reconhecimento de que os erros seculares em relação ao modo de se abordar tal problema continuam a ser cometidos, desvinculados que são de questões como urbanização, acesso à terra, gestão urbana e direito à cidade.

Em consonância com tal entendimento, a respeito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, aduz Ferreira (*et al*, 2019, p. 13) que mesmo as mudanças institucionais relacionadas à elaboração de normativos do citado programa não foram suficientes para desenvolver uma política habitacional baseada na gestão democrática e no direito à cidade para todos os cidadãos. A razão para tanto seria o fato de o interesse de mercado continuar a se

sobrepôr ao interesse público, dificultando o enfrentamento da questão fundiária e consistindo em entrave à concepção da função social da propriedade e à implementação de uma efetiva política de desenvolvimento urbano integrada.

3.2 Necessidade habitacional como problema social global

Embora o foco da presente pesquisa seja o Município de São Luís, não se pode deixar de destacar que as dificuldades relacionadas à concretização do direito social à moradia são globais. Logo, a carência de habitações dignas não é, naturalmente, uma dificuldade meramente local.

Nessa toada, conforme Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, em outubro de 2016, o crescimento esperado da população global de 1,18 bilhões em 2030, combinado com o déficit habitacional existente à época (880 milhões de pessoas vivendo em habitações inadequadas nas cidades), implica que aproximadamente 2 bilhões de pessoas precisarão de habitação em 2030, em áreas rurais e urbanas (ONU-HABITAT III, 2016).

Ademais, embora progressos tenham sido alcançados em várias áreas-chaves desde a HABITAT II, realizada em 1996, a escala não tem sido proporcional ao tamanho do déficit habitacional mundial. Em 2016, 130 milhões de pessoas a mais residiam em favelas urbanas do que em 1995 (ONU-HABITAT III, 2016).

Nesse sentido, destaca-se o Relatório Mundial das Cidades 2020, lançado pela ONU-Habitat, o qual aponta que mais de 1 bilhão de pessoas no mundo vivem atualmente em favelas. O estudo mostra ainda que, apesar dos esforços dos governos nacionais e locais na melhoria das condições de moradia, o número de pessoas vivendo em áreas precárias no mundo aumentou em 30 milhões considerando o período de 2016-2018, consoante tabela que segue (CNM, 2020):

Tabela 1 – Quantidade de pessoas (em milhões) residindo em favelas, em diversas regiões do mundo, nos anos 2000, 2014, 2016 e 2018:

Região	2000	2014	2016	2018
Mundo	803.126	897.651	1003.083	1033.546
África Subsaariana	131.716	202.042	228.936	237.840
Norte da África e Sudoeste Asiático	46.335	63.814	71.720	82.123
Ásia Central e Meridional	205.661	206.704	223.643	221.092
Leste e Sudeste Asiático	317.123	349.409	364.684	368.898
América Latina e Caribe	115.148	104.652	112.602	109.946
Oceania (excluída a Austrália e a Nova Zelândia)	0.234	0.602	0.648	0.643

Austrália e Nova Zelândia	0.03	0.03	0.01	0.01
Europa e América do Norte	0.764	0.833	0.842	1.022

Fonte: UN-Habitat, Global Indicators Database 2020.

Em virtude de tais índices alarmantes, fora adotada, já na referida Conferência de 2016, uma Nova Agenda Urbana, contida na Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para todos. Dentre diversos fundamentos, princípios e objetivos, estabelece a citada agenda:

Vislumbramos cidades e assentamentos humanos que: (a) cumpram sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra, com vistas a alcançar, progressivamente, a plena concretização do direito à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado, sem discriminação, com acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e saneamento seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade em áreas como segurança alimentar e nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e transporte, energia, qualidade do ar e subsistência;

Evidencia-se que a exigência de que as propriedades privadas cumpram sua função social é parte da solução do problema habitacional mundial, uma vez que contribui para a redução da disponibilidade de imóveis ociosos, aos quais se atribui, via de regra, finalidade meramente especulativa, desprovida de qualquer interesse social.

Assim, aplicados adequadamente os instrumentos jurídicos à disposição dos gestores públicos, o proprietário infrator vê-se impelido a dar uma finalidade socialmente adequada ao solo urbano ou, quando não lhe for conveniente fazê-lo, dispor deste.

3.3 Evolução da política habitacional no país

Antes de adentrar nos dados relacionados à realidade brasileira, com destaque para o Estado do Maranhão, faz-se necessário, ainda, compreender a realidade nacional no que tange à evolução histórica das políticas habitacionais.

Retratando bem as raízes profundamente desiguais da sociedade brasileira, inclusive no que diz respeito à questão habitacional, destaca Pereira (2010, p. 5) que, no período que vai de 1831 a 1889, relacionado à Regência e à segunda fase Imperial no país, as moradias estavam predominantemente localizadas em zona rural e aproximadamente metade da população brasileira, que totalizava cerca de 4,5 milhões de habitantes, era constituída por escravos, os quais residiam em senzalas.

A desigualdade habitacional brasileira, fruto da desigualdade econômica, não tem, portanto, nas favelas e cortiços suas primeiras modalidades de habitações precárias, mas sim nas senzalas, quando parte dos homens, ao serem tratados como coisas, não portavam juridicamente qualquer dignidade.

Detalhando esta coisificação dos escravos, relata Hill (2006, p. 26) que, em 1842, no Rio de Janeiro, era comum encontrar diversos anúncios de negros fugitivos em colunas de jornais, a exemplo de:

Desapareceu no dia 16 deste, da rua do Cano, nº 2, um negro barqueiro, chamado Sebastian, nativo de Inhambane; cheio de corpo, altura normal, vestindo um camisa branca suja e calças, acompanhado de um cachorro preto que responde pelo nome de “Cara Linda”. Quem conseguir prendê-lo e trazê-lo para a Casa de Correção ou então dar informações no endereço acima, será recompensado pelo seu trabalho.

(...)

Fugiu, dia 31 último, um negro chamado Pedro, nativo de Moçambique, usando camisa de algodão e calças e um ferro ao redor do pescoço (...)

(...)

Fugiu, no dia 12 deste, a uma hora da tarde, um moleque (jovem negro escravo) chamado José, vestindo uma camisa listrada de algodão e caças, de certa maneira sujas pelo uso na cozinha (...) (HILL, 2006, pp. 26-27).

Esse Brasil não tão distante, escravagista por mais de três séculos, deixou, evidentemente, seu legado de desigualdade, inclusive no campo habitacional.

Para Noal e Janczura (2011, p. 160), a crise habitacional brasileira surge no final do século XIX e início do século XX, sendo consequência do crescimento da população urbana, ocasionado principalmente pela abolição da escravidão, pela crise da lavoura cafeeira, pelo processo de industrialização pelo qual passou o país e pela política de atração de migrantes europeus.

Dá-se, nesse cenário, uma intensa migração do campo para os centros urbanos, bem como a formação de uma classe operária, a qual era submetida, em regra, como visto, a péssimas condições de trabalho, inclusive no que consiste à remuneração.

Ao longo de todo o Estado Liberal da República Velha, prevalecia o entendimento de que o governo não devia produzir casas para os operários, mas sim estimular investimentos particulares no setor. Nesse sentido, despontou como solução ideal, inclusive com incentivos do poder público, a promoção de vilas operárias pelos próprios industriais para servirem de moradia a seus empregados (BONDUKI, 1994, p. 715).

As vilas, que se constituíam em conjuntos de pequenas casa unifamiliares geminadas, eram abrigadas por trabalhadores qualificados e pela classe média. Para o trabalhador mal remunerado, todavia, que já naquela época representava a maioria, o cortiço era a alternativa viável (SILVA, 1998, p. 35).

A partir de 1930, contudo, tal lógica é invertida, com o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas através do investimento privado, fazendo-se indispensável a intervenção do poder público, por meio, entre outras medidas, de produção de moradias para os trabalhadores. Superou-se, assim, a lógica pretérita, quando a

participação estatal na produção de moradias era considerada uma concorrência desleal à iniciativa privada (BONDUKI, 1994, p 724).

No segundo período de Vargas, por sua vez, quanto à política adotada em relação às favelas, a repressão aberta deu lugar a um controle paternalista, característico da postura populista assumida. As favelas passaram a ser consideradas em seu aspecto social, econômico e legal. Criou-se o Serviço de Recuperação de Favelas, órgão subordinado à Secretaria de Saúde e Assistência, em vez de subordinar-se ao Departamento de Segurança Pública, como ocorria outrora (SILVA, 1998, p.42).

As experiências pontuais de habitações entre 1965 e 1968, bem como a partir de 1976, redundaram em constantes fracassos. Por outro lado, o sucesso do Sistema Financeiro de Habitação, desde 1968 até 1980, quando entra em profunda crise em consonância com toda a economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas (MARICATO, 1987, pp. 29-30).

Complementa Maricato (1987, p. 30):

Nesse sentido, o SFH foi uma forma eficaz de ampliar a provisão de habitações no Brasil, seja através da criação e do fortalecimento de empresas capitalistas ligadas ao financiamento, à produção e à venda de moradias, seja quando disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária (principalmente cadernetas de poupança) pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e de recursos compulsórios, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (...)

Em consonância com tal entendimento, aduz Taschner (1990, p. 4) que entre 1964 e 1985 o parque imobiliário brasileiro cresceu em 18,25 milhões de unidades, das quais 4,4 milhões utilizaram recursos do SFH. Ou seja, 24% do aumento de moradias no Brasil nesse período deu-se com recursos do SFH, porém, desses 4,4 milhões, apenas cerca de 1,2 milhões destinaram-se às famílias de menor renda (até 5 salários mínimos mensais), que representavam 67,7% das famílias brasileiras em 1980.

Ao encontro das autoras mencionadas, leciona Silva (1989, pp. 112-113):

Esse quadro permite que se preconize o fracasso da função social do SFH, o que pode ser identificado no fracasso dos programas de remoção de favelas, no não cumprimento das metas do PLNAHAP, nas estatísticas apresentadas no decorrer desse texto, no incremento assustador da autoconstrução, principalmente em loteamentos clandestinos, na utilização crescente de cortiços, favelas e outros assentamentos similares, na crescente ocupação de terrenos, nas grandes cidades, por quem não tem onde morar, e o limitado acesso da população com renda zero a três salários mínimos e de rendimentos instáveis, apesar do PROFILURB, PROMORAR e João-de-Barro, numa demonstração de que os objetivos sociais cederam lugar a interesses financeiros imobiliários e àqueles ligados à realização de grandes obras, se é que se pode admitir que os programas de remoção de favelas eram pautados por objetivos sociais.

Por fim, o último grande projeto habitacional brasileiro, já no século XXI, deu-se com o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o qual apresenta dados quantitativos impactantes, em que pesem as diversas críticas relacionados ao aspecto qualitativo, mormente no que consiste à segregação espacial que provocou.

Vê-se também que, além do grande déficit habitacional, outro problema histórico sempre afetou a área de habitações, qual seja, a fragmentação, descontinuidade e desarticulação das políticas habitacionais nos três âmbitos de governo, com evidente pulverização de recursos entre diversos programas, o que levou o governo federal, em 2004, por meio do Ministério das Cidades, a retomar o processo de planejamento do setor habitacional, traçando, assim, com a ajuda do Conselho Nacional das Cidades, uma Política Nacional de Habitação (CNM, 2010, p. 139).

3.4 Panorama da necessidade habitacional no Estado do Maranhão e no Brasil

3.4.1 PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012 e estudos da ABRAINC-FGV

Conforme dados do Sistema de Gerenciamento de Habitação, disponibilizados no site do Ministério do Desenvolvimento Regional, de 2009 a 30 de setembro de 2020, por meio do PMCMV, foram contratadas 6.140.995 unidades habitacionais, tendo sido entregues 5.115.034, a um custo superior a 500 bilhões de reais. (MDR, 2020).

Nesse ínterim, o déficit habitacional brasileiro, que em 2007 representava 5,59 milhões de domicílios, caiu para 5,24 milhões em 2012, ao mesmo tempo em que houve um aumento no número total de domicílios, que passou de 55,9 para 62,9 milhões de unidades, conforme tabela abaixo (IPEA, 2013, p. 4):

Tabela 2 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012:

	2007	2008	2009	2011	2012
Nº. de domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
Déficit hab.	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	1.579.263
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Adensamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197

Estimativas relativas					
	2007	2008	2009	2011	2012
Déficit hab.	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
Adensamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: Tabela do IPEA: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012), 2013, p. 4. Elaborada a partir de dados das PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012.

Nota-se que, em que pese o incremento de mais de 7 milhões de domicílios, deu-se a redução no déficit habitacional brasileiro em apenas 350 mil unidades habitacionais, aproximadamente. Além disso, observa-se que, enquanto a quantidade de famílias residindo em habitações precárias, em coabitação e em adensamento de aluguel foi reduzida, deu-se um incremento no total daquelas que sofrem com o ônus excessivo de aluguel.

Tal análise, realizada pelo IPEA (2013, p. 6) com base nas PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012, demonstrava ainda que o déficit brasileiro era majoritariamente urbano, representando 85% do total. Além disso, no período analisado, enquanto o déficit urbano manteve-se praticamente estável, o rural caiu em aproximadamente 25%, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 3 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, por situação de domicílio, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012:

URBANO				
-	2007	2008	2009	2011
Número de domicílios	47.536.349	49.097.569	50.044.074	53.219.429
Déficit habitacional	4.607.176	4.278.033	4.791.825	4.548.545
Precárias	552.174	503.391	447.226	502.611
Rústico	471.902	427.099	393.419	391.878
Improvisados	80.272	76.292	53.807	110.733
Coabitação	2.012.094	1.743.518	2.029.079	1.599.112
Cômodos	195.860	162.943	204.685	225.384
Conviventes com intenção de mudar	1.817.741	1.580.575	1.827.407	1.374.909
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409
Adensamento aluguel	511.324	487.073	524.929	503.697
RURAL				
-	2007	2008	2009	2011
Número de domicílios	8.381.689	8.605.592	8.640.529	8.250.625
Déficit habitacional	986.015	913.532	911.178	860.665
Precárias	691.854	636.338	627.411	661.020
Rústico	663.742	612.346	612.456	642.847
Improvisados	28.112	23.992	14.955	18.173
Coabitação	295.285	288.816	286.622	209.202

Cômodos	18.616	27.270	19.435	12.530
Conviventes com intenção de mudar	276.669	262.095	267.546	196.672
Excedente aluguel	-	-	-	-
Adensamento aluguel	15.576	13.852	14.653	9.228

Fonte: Tabela do IPEA: Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012), 2013, p. 6. Elaborada a partir de dados das PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012.

O fato de o déficit habitacional brasileiro ser predominantemente urbano denota a importância da desapropriação sancionatória prevista no Estatuto da Cidade, uma vez que representa instrumento de utilização exclusiva no ambiente urbano.

Ressalta-se, ainda, que, conforme dados do Censo de 2010, o país possuía, à época, mais de seis milhões de domicílios vagos, e um déficit habitacional de 5,8 milhões de moradias (IBGE, 2010). A quantidade de domicílios superava, portanto, o déficit habitacional. É dizer, existia no país mais casa sem gente do que gente sem casa, o que reforça o entendimento de que não se soluciona ou minora tal problema por meio simplesmente da construção massiva de residências, fazendo-se crucial que se atente para o aludido instrumento de direito urbanístico.

Em que pese a contenção do déficit habitacional e, até mesmo, uma certa redução deste no período analisado, em avaliação relacionada a um período mais extenso, constatou-se que em dez anos, de 2007 a 2017, o déficit habitacional brasileiro cresceu 7%, alcançando o patamar de 7,77 milhões de unidades habitacionais (ABRAINC, 2019).

Destaca-se, mais uma vez, o ônus excessivo com aluguel como o componente mais expressivo do déficit habitacional brasileiro, representando 42,3% deste em 2017 ou, em números absolutos, 3.289.948 residências, como exposto abaixo:

Tabela 4 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2017:

Componentes	Número de unidades	Participação Relativa
Habitação precária	967.270	12,4%
Improvisados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
Coabitação Familiar	3.209.299	41,3%
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
Ônus excessivo com aluguel	3.289.948	42,3%
Adensamento excessivo	303.711	3,9%
Déficit Total	7.770.227	100%

Fonte: ABRAINC, em parceria com a FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. Produto 2 - Relatório Técnico Final - 2ª Versão. 2018, p. 10.

Novo estudo realizado pela ABRAINC, também por intermédio de contratação da FGV, resultou na divulgação de dados, em 2020, relacionados às estimativas de necessidades habitacionais no país no período compreendido entre os anos de 2004 e 2030. Tais informações

foram apresentadas no evento denominado Incorpora, Fórum Brasileiro das Incorporadoras, e indicam um déficit habitacional de 7.797.903 unidades, conforme tabela que segue:

Tabela 5 – Déficit habitacional, por componentes e subcomponentes, no Brasil, em 2019:

Componentes	Número de unidades
Habitação precária	874.130
Improvistos	177.281
Rústicos	696.849
Coabitação Familiar	3.224.123
Cômodos	96.968
Famílias conviventes	3.127.155
Ônus excessivo com aluguel	3.345.809
Adensamento excessivo	353.840
Déficit Total	7.797.903

Fonte: ABRAINC, em parceria com a FGV. INCORPORA. Fórum Brasileiro das Incorporadoras, 2020.

O ônus excessivo com aluguel, dessa maneira, manteve-se como o componente mais acentuado do déficit habitacional brasileiro, representando 43% do total deste.

Tal estudo aponta, ainda, que o crescimento da população e, conseqüentemente, a formação de novas famílias, deve gerar uma demanda de 30,7 milhões de novos domicílios até o ano de 2030, sendo, destes, 13 milhões na faixa da população que recebe de 0 a 3 salários mínimos por mês; 14,4 milhões na camada que ganha de 3 a 10 salários mínimos; e 3,3 milhões entre os que recebem acima de 10 salários mínimos (ABRAINC, 2020).

Faz-se importante ressaltar, contudo, o já citado viés corporativo de algumas pesquisas, também presente no estudo realizado pela ABRAINC, em parceria com a FGV. Nesse sentido, compara-se, na tabela a seguir, o déficit habitacional calculado pela referida instituição ao encontrado pelo IBGE nas PNADs de 2007 a 2012, verificando-se significativa discrepância entre os dados de tais instituições.

Tabela 6 – Déficit habitacional, comparação ABRAINC-FGV x IBGE, no Brasil, em 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012:

Ano	ABRAINC-FGV	IBGE
2007	7.261.469	5.593.191
2008	6.751.295	5.191.565
2009	7.326.998	5.703.003
2011	6.881.343	5.409.210
2012	6.747.193	5.244.525

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir dos estudos da ABRAINC, em parceria com a FGV, e das PNADs 2007, 2008, 2009, 2011 e 2012.

Embora distintos e inferiores aos dados apresentados pela ABRAINC, os números apresentados pelo Governo Federal referentes ao déficit habitacional atual indicam que os valores permanecem elevados, representando, na área urbana, 5.885.500 moradias, sendo o

déficit rural correspondente a 1.055.136 unidades habitacionais, totalizando, portanto, 6.940.636 de residências (MDR, 2020).

Assim, não obstante os indiscutíveis avanços gerados pelo PMCMV, com a entrega de mais de 5 milhões de moradias, o déficit habitacional brasileiro encontra-se próximo a 7 milhões de unidades habitacionais, o que reforça, mais uma vez, o entendimento de que a solução para este problema tão complexo ultrapassa a construção de moradias, fazendo-se crucial, entre diversas outras medidas a serem adotadas, que se discuta a efetiva utilização das propriedades no país, bem como as sanções por descumprimento da função social destas.

3.4.2 Censo Demográfico (2010), estudos do MCID-FJP (2013), PEHIS-MA (2012), FJP (2018) e MCID (2009)

O último censo demográfico realizado no país, como visto, data de 2010. Nesse ínterim, conforme estudo de 2013 do à época MCID, em parceria com a FJP, a partir de dados do Censo 2010, constatou-se que o Estado do Maranhão se encontrava na 5ª pior colocação no país no que consiste ao déficit habitacional absoluto, à frente apenas dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro, os quais, contudo, são bem mais populosos. Considerado apenas o déficit urbano, o estado maranhense enquadrava-se na 9ª pior colocação, à frente, além dos estados já citados, do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Pará e Paraná.

Para piorar, em termos relativos ao total de domicílios particulares permanentes, o Maranhão apresentava o pior indicador do Brasil, ou seja, um déficit de 27,3% do total de unidades disponíveis, o qual estava 13,2 pontos percentuais acima da média da região Nordeste, que estava no patamar de 14,1% (MCID; FJP, 2013, p. 28).

Analisando-se, também em números relativos, exclusivamente o déficit urbano, o estado encontrava-se na 3ª pior colocação do país, com percentual de 21,1%, à frente apenas dos Estados do Amazonas e Amapá, os quais apresentavam índices, respectivamente, de 23,2% e 22,6%, conforme tabela abaixo:

Tabela 7 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por situação de domicílio, em diversos estados, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010:

Unidade da Federação	Absoluto			Relativo		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
São Paulo	1.495.542	1.464.295	31.248	11,6	11,9	6,5
Minas Gerais	557.371	507.756	49.615	9,2	9,8	5,9
Bahia	521.374	388.870	132.503	12,7	12,8	12,5
Rio de Janeiro	515.067	506.756	8.311	9,8	10,0	5,1
Maranhão	451.715	226.847	224.868	27,3	21,1	38,8
Rio Grande do	303.521	270.762	32.758	8,4	8,8	6,4

Sul						
Pernambuco	302.377	264.026	38.350	11,9	12,6	8,4
Pará	410.799	263.474	147.325	22,0	19,9	27,4
Paraná	287.466	253.589	33.877	8,7	8,9	7,4
Amazonas	193.910	153.120	40.790	24,2	23,2	29,0
Amapá	35.419	32.019	3.400	22,6	22,6	22,8
Nordeste	2.111.517	1.532.184	579.333	14,1	13,7	15,6
Regiões Metropolitanas	3.416.369	3.299.337	117.032	12,2	12,2	10,2
Brasil	6.940.691	5.885.528	1.055.163	12,1	11,9	13,0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir do estudo do MCID e da FJP (o qual se baseou em dados do Censo 2010): Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. – Belo Horizonte, 2013, p. 30.

Nota-se que, conforme tais dados do MCID e da FJP, em 2010, o déficit habitacional total no Estado Maranhão era de 451.715 unidades habitacionais, sendo 226.847 destas necessárias em área urbana, o que correspondia a 21,1% do total de 1.075.104 domicílios particulares permanentes urbanos disponíveis no mesmo território.

Quanto à composição deste déficit, apresentava-se, em relação ao estado do Maranhão, à Região Nordeste, às regiões metropolitanas do país e ao Brasil conforme exposto na tabela a seguir:

Tabela 8 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componente, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010:

UF	Total				Relativo			
	A. Precário	B. Coabitação	C. Ônus Excessivo	D. Adensamento	A.	B.	C.	D.
MA	277.341	132.616	31.899	9.859	61,4	29,4	7,1	2,2
NE	603.000	923.984	479.541	104.992	28,6	43,8	22,7	5,0
RMs	335.999	1.556.451	1.222.685	301.233	9,8	45,6	35,8	8,8
BR	1.343.435	2.991.313	2.124.404	481.539	19,4	43,1	30,6	6,9

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir do estudo do MCID e da FJP (o qual se baseou em dados do Censo 2010): Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. – Belo Horizonte, 2013, p. 34.

Constata-se que, enquanto no Brasil, em 2010, o principal componente do déficit habitacional era a coabitação, no Estado do Maranhão o problema mais grave era a precariedade de 277.341 domicílios, a qual representava 61,4% do déficit estadual e 20,6% do total de domicílios precários no país. Quanto a este último dado, o Maranhão também se encontrava como o estado de pior indicador do país, a uma distância significativa do segundo pior colocado, Estado de Roraima, com índice de 10% (MCID; FJP, 2013, p. 34).

No que consiste ao rendimento domiciliar, dado crucial para a elaboração de políticas públicas, à medida em que permite um direcionamento melhor das ações, tem-se que

o déficit habitacional urbano brasileiro e maranhense apresentava-se, em 2010, consoante o estudo ora analisado, da seguinte forma:

Tabela 9 – Déficit habitacional urbano, por classe de rendimento domiciliar, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2010:

UF /	Déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar (em salários mínimos)					
	Sem rend.	0 a 3	3 a 5	5 a 10	10 ou mais	Total
MA	5,5	72,5	11,8	6,9	3,2	100%
NE	5,2	69,8	12,8	8,4	3,8	100%
RMs	3,7	60,0	14,6	14,4	7,2	100%
BR	3,9	62,7	14,5	13,1	5,8	100%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir do estudo do MCID e da FJP (o qual se baseou em dados do Censo 2010): Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. – Belo Horizonte, 2013, p. 34.

Vê-se que 89,8% do déficit habitacional maranhense, em 2010, atingia parcela da população com rendimento de até 5 salários mínimos. No Brasil, esse percentual era, à mesma época, de 81,1% do déficit, o que denota o evidente caráter socioeconômico de tal problema.

Passa-se à análise de um segundo estudo:

O Governo do Estado do Maranhão, por sua vez, por meio da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID/MA, a qual recebeu consultoria da empresa Geosistemas, divulgou, em 2012, Relatório Síntese do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão – PEHIS-MA, exigência do à época MCID para o acesso a recursos federais destinados à produção habitacional (PEHIS-MA, 2012, p. 5).

Na ocasião, em interpretação distinta da que fora dada pelo MCID e FJP aos dados do Censo 2010, chegou-se a um déficit habitacional total, no Estado do Maranhão, de aproximadamente 544 mil residências, o qual se apresentava da seguinte maneira quanto à sua composição:

Tabela 10 – Déficit habitacional absoluto, por componente, por situação de domicílio, no Maranhão, em 2010:

Componente	Urbano	Rural	Total
Improvisado	1.687	1.218	2.905
Rústico	139.877	249.498	389.375
Tipo Cômodo	7.604	1.102	8.706
Família Convivente	110.282	32.670	142.952
Déficit Total	259.450	284.488	543.938

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir do Relatório Síntese do PEHIS-MA, 2012, p. 26 (o qual se baseou em dados do Censo de 2010).

Observa-se que os domicílios rústicos, espécie de habitação precária, representavam o pior problema, em termos quantitativos, relacionado ao tema. Ademais, as

dificuldades habitacionais eram mais acentuadas no campo, uma vez que o déficit rural consistia em 52,3% do déficit total. Além disso, quando avaliados tais dados em relação ao número de domicílios disponíveis, via-se que o déficit urbano representava 24,2% dos 1.073.972 domicílios existentes; o rural, por sua vez, consistia em 49,1% do estoque de domicílios, ou seja, 579.729 unidades (PEHIS-MA, 2012, p. 26).

No que se refere à distribuição deste déficit e do estoque de domicílios no Estado do Maranhão, por Mesorregiões, o estudo em análise chegou aos dados apresentados na tabela a seguir:

Tabela 11 – Estoque de domicílios e déficit habitacional absoluto e relativo, por Mesorregiões, por situação do domicílio, no Maranhão, em 2010:

	Total de Dom.	Estimativas do Déficit Habitacional								
		Total			Urbano			Rural		
		Abs.	Rel.	Rel.	Abs.	Rel.	Rel.	Abs.	Rel.	Rel.
A	1.653.701	593.938	100,0	32,9	259.450	100,0	15,7	284.488	100,0	17,2
B	661.108	211.708	38,9	32,0	105.618	40,7	16,0	106.090	37,3	16,0
C	353.040	68.521	12,6	19,4	57.035	22,0	16,2	11.486	4,0	3,3
D	350.966	107.065	19,7	30,5	55.455	21,4	15,8	51.611	18,1	14,73
E	232.238	80.790	14,9	34,8	31.609	12,2	13,6	49.181	17,3	21,2
F	330.930	123.122	22,6	37,2	57.451	22,1	17,4	65.671	23,1	19,8
G	78.459	21.253	3,9	27,1	9.318	3,6	11,9	11.935	4,2	15,2
Legenda (Regiões): A. Maranhão; B. Mesorregião. Norte; C. Região. Metrop. de São Luís;					D. Mesorregião Oeste E. Mesorregião Centro F. Mesorregião Leste G. Mesorregião Sul					

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir do Relatório Síntese do PEHIS-MA, 2012, p. 28 (o qual se baseou em dados do Censo de 2010).

Nota-se que a região metropolitana de São Luís apresentava um déficit habitacional de 68,5 mil domicílios, o que significava 19,4% dos aproximadamente 353 mil domicílios disponíveis na respectiva área e 12,6% do déficit total do Estado do Maranhão. Deste déficit ludovicense, 57.035 unidades habitacionais eram demandadas em área urbana, contra 11.486 necessária na região rural.

Reunindo as estimativas dos domicílios que constituem déficit habitacional e dos que são caracterizados como inadequados, o Estado do Maranhão somava mais de 1 milhão de domicílios que se caracterizavam como carências habitacionais (1.045,8 mil), o que representava cerca de 2/3 do estoque de domicílios particulares permanentes do Estado. Tais carências encontravam-se concentradas predominantemente na mesorregião Norte (40%),

sendo metade do total desta região (20%) correspondente à Região Metropolitana da Grande São Luís (PEHIS-MA, 2012, p. 180).

Dando-se sequência, passa-se a um terceiro estudo, o último apresentado pela FJP relacionado ao tema, datado de 2018, tendo sido produzido, todavia, a partir de dados da PNAD 2015 e relacionando-se, consequentemente, a este ano.

Na ocasião, estimou-se o déficit habitacional brasileiro em 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões ou 87,7%, estavam localizados em área urbana, enquanto 783 mil unidades ou 12,3% encontravam-se em área rural (FJP, 2018).

Vê-se que tal quantia é inferior aos 6,94 milhões de unidades habitacionais, quantidade apontada como déficit no Censo Demográfico de 2010, porém é bastante superior à quantia encontrada na PNAD 2012, qual seja, 5,24 milhões de residências.

No que diz respeito à composição deste déficit habitacional, tem-se os dados expostos na tabela abaixo, referentes a todos os estados do país:

Tabela 12 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015:

UF	Total	Relativo	Hab. Precária	Coabit. Familiar	Ônus E. Aluguel	Adens. Excessivo
Norte	645.537	12,6	157.050	270.719	179.258	38.510
RO	50.924	8,6	15.402	8.775	23.506	3.241
AC	27.238	11,7	2.101	16.553	7.183	1.401
AM	151.658	14,5	18.227	76.475	43.936	13.020
RR	22.101	14,2	5.162	6.612	8.467	1.860
PA	314.643	13,3	98.607	133.109	68.563	14.364
RM BEL	102.601	15,4	2.241	65.611	28.893	5.856
AP	29.248	14,2	2.103	18.210	7.096	1.839
TO	49.726	9,9	15.448	10.986	20.507	2.785
Nordeste	1.971.856	11	498.379	662.863	747.800	62.814
MA	392.308	20	241.278	93.904	51.863	5.263
PI	104.215	10,9	25.327	59.189	16.885	2.814
CE	302.623	10,7	73.568	72.908	141.388	14.759
RM FOR	147.475	12,3	13.444	41.315	84.924	7.792
RN	115.558	10,6	9.890	49.160	49.444	7.064
PB	123.358	9,8	11.637	47.725	62.057	1.939
PE	285.251	9,6	33.857	75.819	162.055	13.520
RM REC	133.322	10,5	3.854	41.493	82.043	5.932
AL	96.669	9,2	12.583	31.861	48.450	3.775
SE	90.173	12,8	6.599	39.209	41.433	2.932
BA	461.700	9,2	83.640	193.087	174.225	10.748
RM SAL	141.274	10,2	6.047	55.517	73.913	5.797
Sudeste	2.482.855	8,4	116.875	651.942	1.524.860	189.178
MG	575.498	8,1	18.936	209.544	330.090	16.928
RM BH	160.404	9,1	5.774	63.101	85.425	6.104

ES	109.535	8	7.794	21.978	73.165	6.598
RJ	460.785	7,8	12.820	93.898	320.288	33.779
RM RJ	338.122	7,7	9.531	75.156	224.906	28.529
SP	1.337.037	8,8	77.325	326.522	801.317	131.873
RM SP	643.207	9	27.959	151.671	373.108	90.469
Sul	734.115	7	120.748	176.424	424.000	12.943
PR	290.008	7,5	35.515	61.095	186.389	7.009
RM CUR	79.949	6,5	12.005	15.314	48.025	4.605
SC	204.648	8,4	47.293	34.110	121.813	1.432
RS	239.458	5,8	37.940	81.218	115.798	4.502
RM POA	97.816	6,3	15.933	29.348	48.299	4.236
C. Oeste	521.381	10	49.579	140.543	301.854	29.405
MS	88.054	9,7	9.722	34.587	39.325	4.420
MT	90.299	8,1	10.512	22.868	47.723	9.196
GO	210.125	9,4	25.773	46.907	127.499	9.946
DF	132.903	13,5	3.572	36.181	87.307	5.843
Brasil	6.355.743	9,3	942.631	1.902.490	3.177.772	332.850
Total RMs	1.844.170	8,9	96.788	538.526	1.049.536	159.320
Restante	4.511.573	9,5	845.843	1.363.964	2.128.236	173.530

Fonte: Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018 (estudo elaborado com base na PNAD 2015).

Vê-se que o déficit habitacional do Estado do Maranhão, que em 2010 era de cerca de 452 mil domicílios, restou reduzido ao patamar de aproximadamente 392 mil moradias em 2015. Contudo, a unidade da federação manteve-se na 5ª pior colocação do país em números absolutos quanto ao tema, à frente apenas dos mesmos estados de 5 anos antes, quais sejam, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro.

De forma semelhante, em termos relativos, o déficit habitacional maranhense reduziu-se de 27,3% para 20% do estoque de domicílios do estado, o que também não foi suficiente para que o Maranhão deixasse de apresentar o pior indicador do país quanto ao quesito.

Além do déficit habitacional, como exposto no início do capítulo, compõe o conceito de carência ou necessidade habitacional a “inadequação de domicílios”. Adverte-se que em tal categoria enquadram-se apenas os domicílios urbanos, não contados os classificados como déficit habitacional e não contados em duplicidade aqueles que apresentam mais de uma inadequação (FJP, 2018, p. 50).

Em relação aos dados da inadequação de domicílios nos estados brasileiros, apresenta-se a tabela que segue, também produzida no estudo da FJP de 2018, produzido a partir da PNAD de 2015.

Tabela 13 – Inadequação de domicílios absoluta, por componentes, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015:

UF	Total	Inadeq. Fund.	Sem Banh.	Carência de Infra.	Adens. Excessivo	Cob. Inadeq.
Norte	1.564.135	50.566	63.975	1.085.917	178.481	185.196
RO	219.661	3.512	3.242	203.718	8.379	810
AC	77.251	4.026	5.782	36.081	8.939	22.423
AM	393.835	8.460	15.622	173.484	62.815	133.454
RR	14.259	207	1.032	5.374	7.233	413
PA	579.228	27.914	33.861	415.344	75.534	26.575
RM BEL	106.212	17.095	11.190	28.888	31.737	17.302
AP	162.381	3.154	3.677	145.036	10.514	-
TO	117.520	3.293	759	106.880	5.067	1.521
Nordeste	3.755.502	350.866	44.023	3.077.211	227.043	56.059
MA	393.096	27.816	7.519	319.432	29.312	9.017
PI	57.981	7.319	2.252	32.648	14.636	1.126
CE	846.080	65.552	3.615	727.067	43.701	6.145
RM FOR	447.952	42.818	1.416	372.938	28.302	2.478
RN	300.235	7.770	4.943	271.981	14.834	707
PB	230.782	23.273	3.232	187.466	13.578	3.233
PE	733.385	91.313	12.047	576.118	42.578	11.329
RM REC	471.052	75.158	7.431	361.483	22.575	4.405
AL	318.395	8.809	2.517	286.303	10.068	10.698
SE	111.078	9.164	733	94.215	6.600	366
BA	764.170	109.850	7.165	581.981	51.736	13.438
RM SAL	134.051	48.712	1.680	51.404	25.871	6.384
Sudeste	3.058.899	1.086.778	71.521	1.194.651	520.598	185.351
MG	712.091	128.300	13.315	462.051	41.952	66.473
RM BH	177.845	40.032	2.475	109.757	14.853	10.728
ES	157.717	46.773	4.798	85.756	14.993	5.397
RJ	912.523	344.095	8.941	334.569	182.726	42.192
RM RJ	695.433	313.840	1.680	211.563	152.469	15.881
SP	1.276.568	567.610	44.467	312.275	280.927	71.289
RM SP	865.581	400.001	21.506	203.215	208.602	32.257
Sul	1.475.681	282.507	22.434	736.621	60.043	374.076
PR	595.922	114.528	4.317	376.189	16.513	84.375
RM CUR	114.292	58.108	960	23.529	5.764	25.931
SC	327.466	51.596	5.014	128.973	10.747	131.136
RS	552.293	116.383	13.103	231.459	32.783	158.565
RM POA	120.870	43.742	4.301	39.952	15.172	17.703
C. Oeste	1.316.958	100.756	11.779	1.130.831	39.552	34.040
MS	396.354	13.698	1.766	366.749	9.721	4.420
MT	401.104	9.634	2.190	357.314	13.137	18.829
GO	464.326	54.706	5.878	383.395	10.852	9.495
DF	55.174	22.718	1.945	23.373	5.842	1.296
Brasil	11.170.875	1.871.473	213.732	7.225.231	1.025.717	834.722
Total RMs	3.139.233	1.039.506	58.584	1.402.729	505.345	133.069
Restante	8.031.642	831.967	155.148	5.822.502	520.372	701.653

Fonte: Tabela produzida pelo autor a partir de estudo da Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018 (elaborado com base na PNAD 2015).

No que consiste especificamente aos dados do Estado do Maranhão, observa-se, consoante tabela a seguir, o quanto tais números representam percentualmente em relação à quantidade de domicílios disponíveis no próprio Estado.

Tabela 14 – Inadequação de domicílios total e relativa, no Maranhão, em 2015:

Especificação	Quantidade Maranhão	Percentual Maranhão	Quantidade Brasil
Inadequação Fundiária	27.816	2,2%	1.871.473
Domicílios sem banheiro	7.519	0,6%	213.732
Carência de infraestrutura	319.432	25,7%	7.225.231
Adensamento excessivo	29.312	2,4%	1.025.717
Cobertura inadequada	9.017	0,7%	834.722
Total	393.096	-	11.170.875

Fonte: Tabela produzida pelo autor a partir de dados de estudo da Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018 (elaborado com base na PNAD 2015).

Nota-se, em âmbito nacional, que, somado o déficit habitacional ao montante de domicílios considerados inadequados, chegava-se à quantidade de mais de 17,5 milhões de unidades habitacionais que necessitavam ser construídas ou adequadas a fim de que toda a população brasileira pudesse ter, no que consiste ao direito social à moradia, uma vida digna.

Em relação ao Estado do Maranhão, tem-se que o número de domicílios inadequados era semelhante ao do déficit habitacional, totalizando 393.096 moradias, ultrapassando também o percentual de 20% do estoque estadual de domicílios. Assim, no ano de 2015, somavam-se 785.404 unidades habitacionais carecedoras de construção ou adequação para a garantia de uma habitação digna a toda a população maranhense.

Dentre as inadequações, observa-se que a carência de infraestrutura era aquela que mais comprometia a qualidade de vida da população maranhense e brasileira. No Estado do Maranhão, mais de 80% das unidades tidas por inadequadas careciam de infraestrutura adequada. Tais domicílios representavam 25,7% do estoque total daqueles disponíveis no mesmo território e conduziam o Estado a também dispor do pior índice do Brasil quanto a este indicador.

Sendo o principal problema maranhense no que se refere à inadequação de domicílios, faz-se importante destacar os dados dos subcomponentes da carência de infraestrutura no Estado, consoante tabela abaixo.

Tabela 15 – Carência de infraestrutura total, por subcomponentes, no Maranhão, na região Nordeste, nas regiões metropolitanas e no Brasil, em 2015:

Região	Energia Elétrica	Abast. de Água	Esgotamento Sanitário	Coleta de Lixo	Total
Maranhão	1.504	281.111	220.222	131.533	319.432
Nordeste	12.083	1.105.199	2.867.845	322.015	4.307.142
Regiões Metropolitanas	4.716	1.060.964	1.312.559	137.879	2.516.118
Brasil	22.959	3.773.074	5.546.492	465.303	8.742.148

Fonte: Tabela produzida pelo autor a partir de dados de estudo da Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018 (elaborado com base na PNAD 2015).

O total no território maranhense era de 319.432 unidades habitacionais carecedoras de infraestrutura em virtude de, como visto, não se contar em duplicidade aqueles carecedores de mais de um serviço básico. Ademais, destaca-se que o principal problema de infraestrutura identificado era a ausência de abastecimento de água, que atingia, em 2015, a quantia de 281.111 moradias.

Por oportuno, apresenta-se um quarto estudo, também elaborado pelo MCID, desenvolvido por Oliveira, Givisiez e Rios-Neto, datado de 2009, realizado com base nas PNADs do IBGE e em estimativas de projeção populacional feitas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CEDEPLAR, por meio do qual estimou-se, a nível nacional, o déficit e a inadequação habitacional, bem como o estoque de domicílios que estariam disponíveis em anos subsequentes, até 2023, como se vê:

Tabela 16 – Déficit Habitacional absoluto, total de domicílios inadequados e adequados, de 1993 a 2023, no Brasil:

Período	Déficit	Inadequados	Adequados	Total
1993	6.178.757	12.414.308	19.652.510	38.245.575
1998	7.044.967	14.203.055	22.500.712	43.748.733
2003	6.630.490	14.332.435	26.846.009	47.808.934
2008	6.821.472	15.736.487	34.591.795	57.149.753
2013	6.532.063	16.000.365	42.010.226	64.542.653
2018	6.081.488	15.723.598	49.560.350	71.365.435
2023	5.795.436	15.583.336	58.786.614	80.165.386

Fonte: MCID (2009, p. 60) - Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Produzido por Elzira Lúcia de Oliveira, Gustavo Henrique Naves Givisiez; Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto.

Nota-se que, enquanto as projeções da tabela acima, realizadas em 2009, estimavam um déficit habitacional de 6.532.063 unidades habitacionais para o ano de 2013, de 6.081.488 domicílios para 2018 e 5.795.436 para 2023, os dados de 2015 da FJP apontavam um déficit nacional de 6.355.743 unidades habitacionais; os da ABRAIN, referentes a 2017, indicavam um déficit de, aproximadamente, 7,78 milhões de unidades; e os dados do MDR denotam um déficit atual de 6.940.636 de moradias.

Em que pesem as oscilações, tem-se que o número de moradias a serem construídas no país permanece elevado, aproximando-se de 7 milhões. Nota-se, inclusive, que em 1993 esse número era de 6.178.757. Assim, em números absolutos, o problema social em tela não só não regrediu como também se acentuou, embora, naturalmente, tenha a população brasileira crescido significativamente no período analisado.

Em complemento à tabela 16, citem-se os dados abaixo, que reproduzem os apresentados na tabela anterior, porém em termos relativos:

Tabela 17 – Déficit Habitacional relativo, percentual de domicílios inadequados e adequados, de 1993 a 2023, no Brasil:

Período	Déficit	Inadequados	Adequados	Total
1993	16,2%	32,5%	51,4%	100,0%
1998	16,1%	32,5%	51,4%	100,0%
2003	13,9%	30,0%	56,2%	100,0%
2008	11,9%	27,5%	60,5%	100,0%
2013	10,1%	24,8%	65,1%	100,0%
2018	8,5%	22,0%	69,4%	100,0%
2023	7,2%	19,4%	73,3%	100,0%

Fonte: MCID (2009, p. 60) - Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Produzido por Elzira Lúcia de Oliveira, Gustavo Henrique Naves Givisiez; Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto.

Em termos relativos, portanto, já se nota algum avanço, embora os desafios sejam ainda significativos e demonstrem, cada vez mais, como já citado exaustivamente, que a construção de moradias, por si só, não é suficiente para solucionar tal injustiça social.

Os avanços são mais nítidos, entretanto, quando se analisam os dados relacionados à inadequação de moradias, uma vez que em 1990, no Brasil, 36,7% da população urbana vivia em moradias inadequadas. Em 2010, a taxa caiu para 26,9% e, em 2018, para 15,2% (CNM, 2020).

Em termos absolutos, os números revelam uma queda significativa, comparando a década de 1990, em que 40 milhões viviam nessa situação, contra 27 milhões em 2018, apesar do crescimento e da expansão da população nas áreas urbanas. Já a proporção de brasileiros vivendo em áreas de favela, na década de 90, representava 36,7 milhões de brasileiros contra 15,2 milhões em 2018 (CNM, 2020).

3.5 Panorama do estoque de domicílios no Estado do Maranhão e no Brasil

A injustiça social relacionada ao não acesso a uma moradia digna é ainda mais flagrante quando cotejada com os dados relacionados à quantidade de imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificadas no país.

Viu-se, conforme o censo demográfico de 2010, que o país possuía, à época, mais de seis milhões de domicílios vagos (IBGE). Detalham-se tais dados, consoante estudo do MCID e da FJP (2013, p. 73):

Tabela 18 – Domicílios vagos, por situação de domicílio, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e Brasil, em 2010:

Especificação	Domicílios vagos		
	Total	Urbano	Rural
Região Norte	405.630	307.292	98.338
Rondônia	54.023	34.271	19.752
Acre	19.422	14.719	4.703
Amazonas	67.736	59.189	8.547
Roraima	13.391	10.181	3.210
Pará	196.055	144.629	51.426
Amapá	15.119	13.408	1.711
Tocantins	39.884	30.895	8.989
Região Nordeste	1.932.971	1.216.995	715.976
Maranhão	159.439	98.644	60.795
Piauí	120.508	66.257	54.251
Ceará	287.455	172.802	114.653
Rio Grande do Norte	129.929	89.644	40.285
Paraíba	149.001	85.540	63.461
Pernambuco	295.338	202.302	93.036
Alagoas	105.540	69.884	35.656
Sergipe	72.405	48.238	24.167
Bahia	613.356	383.684	229.672
Região Sudeste	2.448.165	2.095.381	352.784
Minas Gerais	690.097	509.023	181.074
Espírito Santo	148.408	117.404	31.004
Rio de Janeiro	509.383	478.473	30.910
São Paulo	1.100.277	990.481	109.796
Região Sul	811.495	654.354	157.141
Paraná	289.096	222.786	66.310
Santa Catarina	198.267	168.141	30.126
Rio Grande do Sul	324.132	263.427	60.705
Reg. Centro-Oeste	453.900	382.956	70.944
Mato Grosso do Sul	76.499	61.252	15.247
Mato Grosso	109.699	85.169	24.530
Goiás	204.998	175.343	29.655
Distrito Federal	62.704	61.192	1.512
Brasil	6.052.161	4.656.978	1.395.183
RM's	2.551.177	2.403.950	147.227,0
Demais áreas	3.500.984	2.253.028	1.247.956

Fonte: MCID e FJP (2013) Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (estudo realizado com base nos dados do Censo Demográfico de 2010). Belo Horizonte, 2013, p. 73.

No Maranhão, portanto, o déficit habitacional era de 451.715 unidades em 2010. Enquanto isso, 159.439 domicílios, à mesma época, estavam vagos. Quanto ao déficit urbano, consoante tabela 7, era de 226.847 residências em todo o território maranhense, enquanto existiam 98.644 moradias vazias. Vê-se que, em teoria, 43% do problema habitacional urbano do Estado poderia ser minorado caso fosse possível a utilização das unidades vagas.

Por sua vez, de acordo com a Pnad 2015, o Brasil possuía, naquele ano, 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estavam em condições de serem ocupados, enquanto 1,012 milhão estava em construção ou reforma (FJP, 2018, p. 37).

No Estado do Maranhão, como visto, o déficit habitacional apontado em 2015 pela FJP, a partir dos dados da PNAD 2015, era de cerca de 392 mil moradias. Neste mesmo estudo, constatou-se a existência de aproximadamente 195 mil domicílios vagos no território do Estado, como se vê abaixo:

Tabela 19 – Domicílios vagos, por situação de domicílio, nas regiões geográficas, unidades da federação, regiões metropolitanas e Brasil, em 2015:

Especificação	Domicílios vagos com potencial de serem ocupados		
	Total	Urbano	Rural
Norte	535.688	408.531	127.157
Rondônia	85.648	56.198	29.450
Acre	23.299	19.620	3.679
Amazonas	68.016	59.228	8.788
Roraima	22.734	16.946	5.788
Pará	268.508	201.740	66.768
RM Belém	67.352	66.741	611
Amapá	17.081	16.555	526
Tocantins	50.402	38.244	12.158
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Maranhão	195.418	133.790	61.628
Piauí	112.575	68.670	43.905
Ceará	434.334	303.822	130.512
RM Fortaleza	166.662	165.246	1.416
Rio Grande do Norte	190.032	141.993	48.039
Paraíba	169.370	124.114	45.256
Pernambuco	398.329	326.183	72.146
RM Recife	139.029	138.478	551
Alagoas	108.224	64.808	43.416
Sergipe	100.453	74.421	26.032
Bahia	874.929	602.071	272.858
RM Salvador	195.533	194.525	1.008
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Minas Gerais	987.825	729.902	257.923
RM Belo Horizonte	193.952	190.238	3.714

Espírito Santo	171.518	140.331	31.187
Rio de Janeiro	501.688	478.011	23.677
RM Rio de Janeiro	303.036	303.036	-
São Paulo	1.414.083	1.336.162	77.921
RM São Paulo	595.691	595.691	-
Sul	1.106.724	893.716	213.008
Paraná	362.349	296.802	65.547
RM Curitiba	102.293	101.332	961
Santa Catarina	270.142	229.296	40.846
Rio Grande do Sul	474.233	367.618	106.615
RM Porto Alegre	158.813	157.042	1.771
Centro-Oeste	605.577	523.485	82.092
Mato Grosso do Sul	122.398	107.815	14.583
Mato Grosso	123.920	90.203	33.717
Goiás	289.812	258.615	31.197
Distrito Federal	69.447	66.852	2.595
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757
Total das RMs	1.922.361	1.912.329	10.032
Demais áreas	5.984.406	4.437.681	1.546.725

Fonte: Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018, p.38 (elaborado com base na PNAD 2015).

No que se refere especificamente ao território urbano maranhense, tinha-se, em 2015, consoante tais dados, que o déficit habitacional do Estado era de 225.694 unidades, enquanto 133.790 domicílios estavam vagos. É dizer, os domicílios vagos seriam suficientes para solucionar, em teoria, 59,2% do déficit urbano no Maranhão.

Por sua vez, o estudo elaborado pelo MCID, por meio de Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009, p. 54), também estimou, em 2009, além das necessidades habitacionais por unidades federativas, a disponibilidade de domicílios em tais territórios.

Nesse ínterim, projetou-se para o Estado do Maranhão um cenário com 2.005.292 habitações disponíveis para o ano de 2018 e de 2.265.213 moradias para o ano de 2023. No que consiste a todo o país, a projeção foi de 71.365.435 e 80.165.386 domicílios para os anos, respectivamente, de 2018 e 2023, conforme tabela abaixo:

Tabela 20 – Estoque de domicílios, nas regiões, unidades da federação e Brasil, de 2003 a 2023:

UF	2003	2008	2013	2018	2023
RO	368.087	452.894	518.337	578.368	649.963
AC	132.294	168.207	198.735	229.349	267.296
AM	652.724	815.812	967.369	1.120.047	1.311.572
RR	80.968	108.716	135.919	166.019	203.398
PA	1.533.805	1.980.317	2.365.476	2.747.797	3.215.310
AM	112.583	149.911	185.368	223.164	270.706
TO	300.779	360.948	404.538	443.165	492.150

NO	3.181.240	4.036.805	4.775.742	5.507.909	6.410.395
MA	1.297.760	1.594.609	1.805.718	2.005.292	2.265.213
PI	695.410	846.793	955.118	1.049.197	1.152.249
CE	1.887.335	2.306.246	2.650.776	2.983.411	3.431.668
RN	729.958	864.080	973.621	1.072.440	1.199.063
PB	895.560	1.023.651	1.136.667	1.236.735	1.369.516
PE	2.102.752	2.508.873	2.817.694	3.070.072	3.428.228
AL	690.004	821.400	924.766	1.011.964	1.119.615
SE	474.900	578.965	662.090	740.336	829.904
BA	3.422.769	4.241.252	4.901.135	5.472.257	6.180.190
NE	12.196.447	14.785.869	16.827.586	18.641.704	20.975.646
MG	5.106.143	6.096.093	6.912.030	7.670.536	8.599.198
ES	899.320	1.066.517	1.213.137	1.344.471	1.516.035
RJ	4.404.692	5.066.530	5.543.678	5.968.877	6.558.719
SP	10.932.291	12.693.027	14.104.678	15.390.282	17.121.447
SE	21.342.446	24.922.168	27.773.523	30.374.166	33.795.399
PR	2.832.354	3.421.171	3.851.756	4.263.938	4.798.255
SC	1.605.367	1.953.119	2.252.772	2.553.307	2.925.596
RS	3.168.335	3.730.476	4.125.752	4.480.843	4.963.635
SUL	7.606.057	9.104.766	10.230.280	11.298.089	12.687.486
MS	614.105	743.849	847.223	949.653	1.077.494
MT	741.054	926.462	1.084.153	1.244.168	1.428.499
GO	1.526.905	1.905.245	2.203.619	2.494.486	2.860.602
DF	600.679	724.589	800.528	855.262	929.864
CO	3.482.744	4.300.145	4.935.523	5.543.568	6.296.459
BR	47.808.934	57.149.753	64.542.653	71.365.435	80.165.386

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 8.

Observa-se, como mencionado, que tais dados representam meras projeções, realizadas em 2009. A já citada pesquisa de 2018 da FJP, com dados da PNAD 2015, contudo, traz informações mais concretas a respeito do tema, embora relacionada apenas a domicílios urbanos, como detalhado a seguir:

Tabela 21 – Estoque de domicílios urbanos adequados, nas regiões geográficas, unidades da federação e Brasil, em 2015:

Especificação	Domicílios urbanos adequados	Percentual de domicílios urbanos adequados
Norte	2.459.403	63,3
Rondônia	226.969	50,2
Acre	114.566	67,3
Amazonas	581.576	65,9
Roraima	113.650	86,8
Pará	1.121.592	66,8
RM Belém	543.979	84,9
Amapá	32.842	17,9

Tocantins	268.208	69,0
Nordeste	9.679.639	72,4
Maranhão	823.051	66,2
Piauí	581.437	89,9
Ceará	1.243.255	60,3
RM Fortaleza	708743	62,1
Rio Grande do Norte	570.095	66,1
Paraíba	806.752	78,4
Pernambuco	1.751.424	71,5
RM Recife	796752	64,1
Alagoas	492.685	61,6
Sergipe	401.788	78,8
Bahia	3.009.152	79,8
RM Salvador	1229286	90,2
Sudeste	24.809.029	89,4
Minas Gerais	5.340.548	88,6
RM Belo Horizonte	1551234	90,0
Espírito Santo	1.013.452	86,4
Rio de Janeiro	4.967.332	85,1
RM Rio de Janeiro	3724116	84,9
São Paulo	13.487.697	91,6
RM São Paulo	6299958	88,7
Sul	7.546.433	83,6
Paraná	2.828.119	82,4
RM Curitiba	1027242	89,6
Santa Catarina	1.735.504	83,7
Rio Grande do Sul	2.982.810	84,8
RM Porto Alegre	1369376	91,6
Centro-Oeste	3.384.738	72,1
Mato Grosso do Sul	417.997	51,9
Mato Grosso	521.073	57,2
Goiás	1.559.365	76,7
Distrito Federal	886.303	93,9
Brasil	47.879.242	81,5
Total das RMs	17.250.686	85,2
Demais áreas	30.628.556	79,6

Fonte: Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.

Nota-se que, as previsões baseadas no estudo da CEDEPLAR projetavam uma quantidade de 64.542.653 domicílios disponíveis no país em 2013 e 71.365.435 para o ano de 2018. Enquanto isso, no ano de 2015, conforme tabela acima, o país apresentava 58.747.536 domicílios urbanos, sendo, desse total, 47.879.242 adequados.

No Estado do Maranhão, em 2015, eram 823.051 domicílios urbanos adequados, o que representava 66,2% do estoque total de domicílios urbanos, qual seja, 1.243.279 unidades.

3.6 Panorama da necessidade habitacional e do estoque de domicílios no Município de São Luís

3.6.1 Censo Demográfico (2010), estudos do MCID e FJP (2010) e PEHIS-MA (2012)

Conforme mencionado, o Censo Demográfico de 2020 restou adiado para o ano de 2021, em virtude dos efeitos da Pandemia de Covid-19, o que prejudica a análise mais atualizada e aprofundada de dados relacionados à capital maranhense e demais capitais brasileiras. Entretanto, outros dados disponíveis contribuem para o estudo da realidade habitacional ludovicense, consoante se passa a expor.

Viu-se que, excetuado o Censo Demográfico, de caráter decenal, os dados habitacionais relacionados às capitais brasileiras passaram a ser produzidos pelo IBGE de forma mais detalhada apenas a partir da PNADC, em 2016.

De início, conforme estudo do MCID e da FJP (2013, p. 48), baseado nos dados do Censo 2010, a situação do déficit habitacional nas capitais brasileiras, em 2010, encontrava-se da forma apresentada na tabela abaixo:

Tabela 22 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por situação de domicílio, nas capitais brasileiras, em 2010:

Capital	Déficit habitacional total (capitais)					
	Absoluto			Relativo		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Porto Velho	21.368	20.490	878	17,9	18,7	8,6
Rio Branco	15.796	15.049	747	16,8	17,3	10,7
Manaus	105.587	105.044	543	22,9	22,9	22,0
Boa Vista	13.248	12.671	577	17,4	16,9	40,9
Belém	72.401	71.916	485	19,6	19,7	15,0
Macapá	21.104	20.540	564	22,4	22,6	16,0
Palmas	12.498	12.246	252	18,2	18,3	14,7
São Luís	48.937	46.456	2.481	17,7	17,7	17,2
Teresina	32.243	29.644	2.599	14,5	14,1	21,6
Fortaleza	95.166	95.166	-	13,4	13,4	-
Natal	34.721	34.721	-	14,7	14,7	-
João Pessoa	29.325	29.325	-	13,8	13,8	-
Recife	62.687	62.687	-	13,3	13,3	-
Maceió	42.261	42.177	84	15,4	15,4	40,2
Aracaju	24.481	24.481	-	14,4	14,4	-
Salvador	106.415	106.385	29	12,4	12,4	13,4
Belo Horizonte	78.340	78.340	-	10,3	10,3	-
Vitória	10.556	10.556	-	9,7	9,7	-
Rio de	220.774	220.774	-	10,3	10,3	-

Janeiro						
São Paulo	474.344	471.612	2.733	13,3	13,3	9,8
Curitiba	49.164	49.164		8,5	8,5	
Florianópolis	14.847	14.428	419	10,1	10,2	7,9
Porto Alegre	48.466	48.466		9,5	9,5	
Campo Grande	25.681	25.352	330	10,3	10,3	10,0
Cuiabá	21.926	21.563	363	13,2	13,3	11,5
Goiânia	62.398	62.269	129	14,8	14,8	8,5
Brasília	126.169	123.568	2.601	16,3	16,5	11,2

Fonte: MCID e FJP (2013) Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (estudo realizado com base nos dados do Censo Demográfico de 2010). Belo Horizonte, 2013, p. 48.

Embora com o maior déficit habitacional do país, no ranking do déficit relativo (ao total de domicílios), o município de São Paulo ocupa a 18ª posição, com índice de 13,3%. Nesse caso, a capital em pior situação é Manaus, com 22,9% dos domicílios em situação de déficit. Macapá aparece logo em seguida, com percentual de 22,4%. Belém (19,6%), Palmas (18,2%), Porto Velho (17,9%), São Luís (17,7%), Boa Vista (17,4%), Rio Branco (16,8%), Brasília (16,3%) e Maceió (15,4%) completam a lista das capitais com déficit habitacional relativo superior a 15% (MCID; FJP, 2013, p. 49).

O Município de São Luís, portanto, a exemplo do que ocorria com o Estado do Maranhão no ranking de Estados, encontrava-se entre as capitais piores classificadas do país no que tange aos dados referentes ao déficit habitacional relativo, na 6ª pior colocação.

Em números absolutos, este déficit era de 48.937 moradias, das quais 46.456 ou 94,9% localizavam-se na zona urbana, contra 2.481 situadas em área rural. Ademais, o déficit urbano, assim como o déficit total, em termos relativos, era de 17,7% dos domicílios disponíveis no território municipal; o rural, por sua vez, embora aparentasse ser pequeno, representava 17,2% do estoque de moradias.

Quanto à composição deste déficit, observa-se a tabela que segue:

Tabela 23 – Déficit habitacional absoluto e relativo, por componentes, nas capitais brasileiras, em 2010:

Capital	Déficit habitacional total (capitais)							
	Absoluto				Relativo			
	Precário	Coab.	Ônus	Adens.	A	B	C	D
Porto Velho	4.119	9.756	5.631	1.863	19,3	45,7	26,4	8,7
Rio Branco	4.860	6.353	3.545	1.039	30,8	40,2	22,4	6,6
Manaus	13.131	54.899	26.801	10.756	12,4	52,0	25,4	10,2
Boa Vista	2.583	5.751	3.538	1.377	19,5	43,4	26,7	10,4
Belém	9.277	44.877	14.104	4.143	12,8	62,0	19,5	5,7
Macapá	3.236	12.982	3.516	1.370	15,3	61,5	16,7	6,5
Palmas	835	5.619	4.701	1.343	6,7	45,0	37,6	10,7

São Luís	6.888	28.271	10.414	3.364	14,1	57,8	21,3	6,9
Teresina	6.992	18.638	5.205	1.408	21,7	57,8	16,1	4,4
Fortaleza	3.031	43.752	37.488	10.896	3,2	46,0	39,4	11,4
Natal	777	16.839	13.993	3.112	2,2	48,5	40,3	9,0
João Pessoa	1.220	14.834	11.672	1.599	4,2	50,6	39,8	5,5
Recife	5.073	32.354	21.490	3.770	8,1	51,6	34,3	6,0
Maceió	3.460	18.125	17.738	2.937	8,2	42,9	42,0	6,9
Aracaju	1.070	10.533	11.478	1.400	4,4	43,0	46,9	5,7
Salvador	6.505	52.812	41.663	5.435	6,1	49,6	39,2	5,1
Belo Horizonte	1.978	42.340	29.566	4.457	2,5	54,0	37,7	5,7
Vitória	549	4.462	4.976	568	5,2	42,3	47,1	5,4
Rio de Janeiro	11.127	86.249	101.986	21.412	5,0	39,1	46,2	9,7
São Paulo	22.949	196.746	187.613	67.037	4,8	41,5	39,6	14,1
Curitiba	6.993	18.945	20.798	2.428	14,2	38,5	42,3	4,9
Florianópolis	1.762	5.077	7.527	482	11,9	34,2	50,7	3,2
P. Alegre	10.402	19.054	17.124	1.887	21,5	39,3	35,3	3,9
C. Grande	2.696	11.588	9.523	1.874	10,5	45,1	37,1	7,3
Cuiabá	1.717	12.262	6.485	1.462	7,8	55,9	29,6	6,7
Goiânia	1.049	30.696	27.194	3.458	1,7	49,2	43,6	5,5
Brasília	10.013	56.715	50.659	8.782	7,9	45,0	40,2	7,0

Fonte: MCID e FJP (2013) Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (estudo realizado com base nos dados do Censo Demográfico de 2010). Belo Horizonte, 2013, p. 50.

Nota-se que, em termos quantitativos, o principal problema habitacional de São Luís era a coabitação, com 28.271 unidades nessa situação, o que representava 57,8% de todo o déficit.

Em relação ao problema da inadequação de domicílios, apresenta-se a situação das capitais brasileiras em 2010, consoante o estudo em tela, do MCID e FJP (2013, p. 64):

Tabela 24 – Inadequação domiciliar, absoluta e relativa, por componentes, nas capitais brasileiras, em 2010:

Especificação	Inadequação domiciliar					
	Carência de Infraestr.		Ausência de Banheiro		Adensamento Exc.	
	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo
Porto Velho	77.682	71,0	4.764	4,4	5.506	5,0
Rio Branco	48.726	55,9	11.417	13,1	5.205	6,0
Manaus	197.800	43,2	20.237	4,4	47.577	10,4
Boa Vista	29.788	39,8	2.553	3,4	5.455	7,3
Belém	153.134	41,9	17.844	4,9	33.409	9,1
Macapá	67.594	74,4	6.207	6,8	10.003	11,0
Palmas	17.785	26,6	517	0,8	1.624	2,4
São Luís	103.094	39,3	18.781	7,2	14.669	5,6
Teresina	74.079	35,2	5.009	2,4	7.220	3,4
Fortaleza	199.125	28,0	7.838	1,1	32.406	4,6
Natal	81.148	34,4	2.079	0,9	6.955	3,0

João Pessoa	60.152	28,3	1.619	0,8	4.783	2,3
Recife	170.420	36,2	9.113	1,9	15.726	3,3
Maceió	152.455	55,7	3.627	1,3	8.548	3,1
Aracaju	20.313	12,0	1.303	0,8	3.999	2,4
Salvador	79.200	9,2	8.410	1,0	32.376	3,8
Belo Horizonte	29.561	3,9	2.150	0,3	11.879	1,6
Vitória	2.055	1,9	504	0,5	1.768	1,6
Rio de Janeiro	138.118	6,4	6.266	0,3	85.097	4,0
São Paulo	211.128	6,0	8.200	0,2	144.807	4,1
Curitiba	19.084	3,3	1.220	0,2	5.340	0,9
Florianópolis	18.751	13,2	199	0,1	954	0,7
Porto Alegre	27.824	5,5	3.353	0,7	9.474	1,9
Campo Grande	98.288	39,9	1.311	0,5	5.070	2,1
Cuiabá	32.075	19,7	2.183	1,3	5.603	3,4
Goiânia	96.352	22,9	1.849	0,4	3.470	0,8
Brasília	75.260	10,0	2.448	0,3	12.056	1,6

Fonte: MCID e FJP (2013) Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (estudo realizado com base nos dados do Censo Demográfico de 2010). Belo Horizonte, 2013, p. 64.

Assim como no Estado do Maranhão e no Brasil, o principal problema da capital maranhense, no que se refere à inadequação de domicílios, também era a carência de infraestrutura, a qual atingia 103.094 unidades habitacionais, das quais 52.947 careciam de abastecimento de água, 67.798 de esgotamento sanitário, 913 de iluminação elétrica e 14.056 de coleta de lixo (MCID; FJP, 2013, p. 64).

Destaca-se, ainda, que o Município de São Luís situa-se na Mesorregião Norte do Estado do Maranhão, a qual abrigava, em 2010, o maior percentual de domicílios inadequados do Estado do Maranhão, no percentual de 50,0%, que correspondia a 192,9 mil domicílios. Tal quantidade, a seu turno, representava 29,2% do número de domicílios particulares permanentes da mesorregião (PEHIS-MA, 2012, p. 153).

Deste total, a maior concentração ocorria na Grande São Luís, o que à época totalizava 141,1 mil domicílios, equivalendo a 36,6% dos domicílios inadequados do Maranhão e a 40% do estoque de domicílios particulares permanentes da Grande São Luís (PEHIS-MA, 2012, p. 153).

À época, os domicílios não ocupados (vagos e de uso ocasional) representavam 35,5% do déficit habitacional estadual. Somente os domicílios vagos, que totalizavam 159,9 mil unidades, reduziram em um quarto a carência habitacional do Estado. Na Região Metropolitana de São Luís, por sua vez, tais domicílios consistiam em 56% do déficit habitacional da região. Assim, considerando-se apenas os 31 mil domicílios vagos, o déficit habitacional na Grande São Luís poderia ser reduzido em 43% (PEHIS-MA, 2012, p. 152).

3.6.2 Dados das PNADC de 2016, 2017, 2018 e 2019 relacionados ao Município de São Luís

Apresentam-se a seguir dados referentes às Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios Contínuas dos anos 2016, 2017, 2018 e 2019.

Um primeiro dado refere-se aos tipos de domicílios habitados. Nessa senda, importante destacar que as habitações precárias consistem no primeiro componente do déficit habitacional, subdividindo-se em domicílios rústicos e improvisados (FJP, 2018, p. 19).

Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade (FJP, 2018, p. 28). O conceito de domicílios improvisados, por sua vez, engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (FJP, 2018, p. 21).

Nesse ínterim, observa-se a tabela a seguir, relacionada aos tipos de domicílios em São Luís, no período em análise:

Tabela 25 – Total de domicílios, por tipos, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Domicílios								
Tipos de Domicílios	2016		2017		2018		2019	
	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.
Casa	268	81,7	283	87,4	287	85,6	282	86,2
Apartamento	48	14,7	35	10,7	46	13,8	41	12,5
Casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	12	3,6	6	1,9	2	0,7	4	1,4
Total	328	100	323	100	335	100	328	100

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6820#resultado>>

Por oportuno, faz-se importante elucidar que o termo habitação “cabeça de porco” faz referência ao cortiço que fora demolido na cidade do Rio de Janeiro, no dia 26 de janeiro de 1893, o maior à época, e que entrou para a história como sendo o marco inicial no processo de transformação do tipo de moradia das camadas populares (PAULA, p. 4). Ou seja, tratam-se, assim como os cortiços, de habitações precárias.

Vê-se que existiam, em 2016, cerca de 12 mil domicílios classificados como casa de cômodo, cortiço ou “cabeça de porco”. Embora essa quantidade tenha tido redução nos anos

de 2017 e 2018, passando, respectivamente, para 6 mil e 2 mil unidades, sofreu aumento de 100% do ano de 2018 para 2019, dobrando para 4 mil moradias.

Quanto ao número de indivíduos atingidos por essa situação, verifica-se o que demonstra a tabela seguinte:

Tabela 26 – Total de moradores, por tipos de domicílios, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Moradores								
Tipo de Domicílio	2016		2017		2018		2019	
	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.
Casa	913	84,5	980	90,2	958	87,5	979	88,9
Apartamento	140	12,9	91	8,4	131	12	111	10,1
Casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco	27	2,5	16	1,5	5	0,5	11	1,0
Total	1.080	100	1.087	100	1.094	100	1.101	100

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6820#resultado>>

De forma análoga, nota-se que existiam, em 2016, cerca de 27 mil pessoas residindo em casas de cômodo, cortiços ou habitações “cabeça de porco” em São Luís. Houve redução nos anos de 2017 e 2018, para, respectivamente, 16 mil e 5 mil moradores, com um aumento, entretanto, de mais de 100% de 2018 para 2019, passando tal quantidade para 11 mil pessoas.

Outra forma de se analisar, a partir das PNADC, a precariedade das habitações é por meio da avaliação dos domicílios no que consiste ao material predominante em suas paredes. Nesse sentido, apresentam-se os dados abaixo:

Tabela 27 – Total de domicílios, por material predominante nas paredes, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Domicílios								
Material predominante das paredes	2016		2017		2018		2019	
	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.
Alvenaria/Taipa com revestimento	307	93,6	307	94,8	324	96,6	313	95,5
Alvenaria/Taipa sem revestimento	20	6,2	15	4,5	11	3,3	14	4,3
Madeira apropriada para a construção (aparelhada)	1	0,2	1	0,3	-	-	0	0,1
Outro material	-	-	1	0,4	0	0,1	1	0,2

Total	328	100	323	100	335	100	328	100
--------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6822#resultado>>

Nota-se que, no que diz respeito às residências construídas sem revestimento, deu-se uma redução entre os anos 2016, 2017 e 2018, de 20 mil unidades, inicialmente, passando para 15 mil e alcançando 11 mil no último ano. De 2018 para 2019, todavia, houve um aumento de 27% da presença dessa modalidade de unidade habitacional no território municipal, passando a representar a quantia de 14 mil moradias.

Quanto ao número de indivíduos residindo em cada uma dessas modalidades de habitação, tem-se:

Tabela 28 – Total de moradores por domicílios, por material predominante nas paredes, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Moradores								
Material predominante das paredes	2016		2017		2018		2019	
	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.
Alvenaria/Taipa com revestimento	1.018	94,3	1.025	94,3	1.057	96,6	1.053	95,6
Alvenaria/Taipa sem revestimento	60	5,5	53	4,9	37	3,3	46	4,2
Madeira apropriada para a construção (aparelhada)	2	0,2	2	0,2	-	-	1	0,1
Outro material	-	-	7	0,6	0	0	1	0,1
Total	1.080	100	1.087	100	1.094	100	328	100

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6822#resultado>>

Em confirmação aos dados expostos na tabela 27, nota-se que de 2018 para 2019 o número de indivíduos residindo em moradias de alvenaria ou taipa sem revestimento subiu de 37 mil para aproximadamente 46 mil, em São Luís.

Vê-se, portanto, conforme tabelas 25, 26, 27 e 28, que houve uma piora significativa entre os anos de 2018 e 2019 quanto aos quesitos habitacionais ora analisados, em oposição às reduções que vinham ocorrendo entre os anos de 2016 e 2018.

Outro dado relevante para a compreensão do déficit habitacional nas capitais brasileiras diz respeito ao número médio de moradores por domicílio. Consoante as PNADCs que se avaliam no momento, chega-se a tais dados:

Tabela 29 – Média de moradores por domicílio, nas capitais brasileiras, nos anos de 2016 a 2019:

Especificação	2016	2017	2018	2019
Brasil	3	3	2,9	2,9
Porto Velho (RO)	3,3	3,2	3,2	3,2
Rio Branco (AC)	3,2	3,2	3,1	3,1
Manaus (AM)	3,4	3,4	3,2	3,3
Boa Vista (RR)	3,4	3,4	3,3	3,6
Belém (PA)	3,5	3,4	3,3	3,2
Macapá (AP)	3,8	3,7	3,7	3,9
Palmas (TO)	3,3	3,2	3	3
São Luís (MA)	3,3	3,4	3,3	3,4
Teresina (PI)	3,2	3,4	3,3	3,2
Fortaleza (CE)	3,1	3,1	2,9	3
Natal (RN)	3	3,1	3,1	2,9
João Pessoa (PB)	3,1	3,1	3,1	3
Recife (PE)	2,9	2,8	2,8	2,8
Maceió (AL)	2,9	2,8	2,7	2,6
Aracaju (SE)	2,8	2,8	2,9	2,9
Salvador (BA)	2,8	2,7	2,7	2,6
Belo Horizonte (MG)	2,9	2,7	2,7	2,7
Vitória (ES)	2,6	2,8	2,6	2,7
Rio de Janeiro (RJ)	2,6	2,6	2,6	2,6
São Paulo (SP)	2,8	2,9	2,8	2,7
Curitiba (PR)	2,7	2,8	2,8	2,7
Florianópolis (SC)	2,6	2,6	2,6	2,5
Porto Alegre (RS)	2,5	2,5	2,5	2,4
Campo Grande (MS)	2,9	2,9	2,9	2,9
Cuiabá (MT)	3	2,9	2,9	3,1
Goiânia (GO)	2,9	2,9	2,7	2,8
Brasília (DF)	2,9	2,9	2,9	3

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6578#resultado>>

Vê-se que as maiores médias estão concentradas nas capitais da Região Norte. O Município de São Luís apresenta médias semelhantes ao dos municípios dessa região, tendo obtido a 3ª maior e pior média no ano de 2019, à frente apenas de Boa Vista e Macapá.

Detalhando-se melhor, em relação ao Município de São Luís, tais dados, pode-se visualizar de forma pormenorizada o que representam, conforme tabela abaixo:

Tabela 30 – Total de domicílios, por número de moradores, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Domicílios								
Número de Moradores	2016		2017		2018		2019	
-	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.

1	34	10,3	34	10,6	33	9,9	29	8,9
2	71	21,5	71	22	75	22,5	66	20,2
3	95	28,9	83	25,6	97	28,9	93	28,4
4	64	19,4	72	22,1	75	22,4	77	23,4
5	40	12,3	37	11,5	31	9,3	38	11,6
6 ou mais	25	7,6	26	8,2	23	6,9	24	7,5
Total	329	-	323	-	334	-	327	-

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6678#resultado>>

Nesse contexto, oportuno destacar que, desde 2007, a FJP adotou ajuste metodológico no que se refere ao componente adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (quarto componente do déficit habitacional). O adensamento excessivo de moradores era, até 2007, um componente apenas da inadequação de domicílios (e não do déficit habitacional). A partir de então, passou-se a considerar déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e as casas alugadas. Como nesses casos o inquilino não pode ampliar o imóvel nem o vender para comprar outro maior, caracteriza-se a necessidade potencial de um novo imóvel para essas famílias (FJP, 2018, p.24).

O adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios, pois permite ao proprietário ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado (FJP, 2018, p.24).

Assim, destaca-se que o adensamento excessivo se configura quando há número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório, conforme metodologia da FJP. É preciso destacar que os dados da PNADC se referem ao total de moradores por domicílio, e não por dormitório. Assim, no Município de São Luís, 39,3% dos moradores encontravam-se nessa situação no ano de 2016. Em 2017, este número aumentou para 41,8%, reduzindo-se para 38,6% em 2018 e alcançando patamar de 42,5% em 2019.

Quanto a este quesito, tomando como exemplo o último ano da pesquisa, 2019, e realizando uma comparação entre todas as capitais brasileiras, tem-se o seguinte quadro:

Tabela 31 – Total de domicílios, por número relativo de moradores, nas capitais brasileiras, em 2019:

Especificação	1 morad.	2 morad.	3 morad.	4 morad.	5 morad.	6 morad. ou mais
Porto Velho	12,7	22,8	25,7	17,8	12,9	8,1
Rio Branco	16,4	22,6	24,6	20,9	8,4	7,1
Manaus	13,2	21,6	24,2	20,9	11,1	9
Boa Vista	10,5	19,2	23,1	20,6	13,4	13,2

Belém	12,5	24,4	25,1	19,7	9	9,3
Macapá	10,5	17,5	21,5	17,1	17	16,4
Palmas	17,6	24	22,7	22,5	7	6
São Luís	8,9	20,2	28,4	23,4	11,6	7,5
Teresina	13	22,4	26,4	21	10,6	6,6
Fortaleza	15,4	26,2	27,1	18,4	8,2	4,8
Natal	12,7	28,5	30,5	18,5	6,3	3,6
João Pessoa	14,1	29	25	18,9	8,5	4,5
Recife	19,1	28,1	25,7	16,5	6,5	4
Maceió	25,9	28,1	23,2	14	5,9	2,8
Aracaju	17,9	25,6	28,2	16,3	8,7	3,3
Salvador	21	29,9	29,7	12,5	4,3	2,7
Belo H.	19,5	28,4	25,8	17,8	6	2,5
Vitória	20	30,9	22,8	20,1	3,8	2,3
Rio de Janeiro	21,5	31,6	24,1	15,2	5	2,6
São Paulo	18,7	28,6	25,4	18,6	6	2,7
Curitiba	17,8	31,1	26	17,7	4,8	2,6
Florianópolis	20,5	33,9	25,9	15,1	3,7	0,8
Porto Alegre	27,3	29,7	24,3	13,4	3,7	1,6
Campo G.	17	27,9	23,5	21	7,4	3,1
Cuiabá	14,8	25,7	23	21,3	8,7	6,4
Goiânia	16,4	29,9	24,4	20	7,4	1,9
Brasília	14,4	25	27,8	19,8	8,7	4,3

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6678#resultado>>

Vê-se que em relação aos domicílios com 6 moradores ou mais, os mais adensados, portanto, o Município de São Luís encontrava-se, em 2019, em termos relativos, na 4ª pior colocação do país, à frente apenas de Porto Velho, Boa Vista e Macapá. Como visto, o adensamento excessivo de moradores configura, a depender da situação do imóvel, se próprio ou alugado, inadequação de domicílio ou déficit habitacional, respectivamente, razão pela qual tais números sobre a capital maranhense são alarmantes.

Por fim, quanto à condição da ocupação, vê-se, conforme tabela abaixo, que a maior parcela em São Luís é de domicílios próprios, embora parcela significativa, de 22,2% dos domicílios, no ano de 2019, estivessem ocupados na condição "alugado" ou "cedido". Em números absolutos, este percentual representava, aproximadamente, 73 mil domicílios, como se vê:

Tabela 32 – Total de moradores, por condição de ocupação, no Município de São Luís, nos anos de 2016 a 2019:

Milhares de Moradores em Domicílios								
Condição de Ocupação	2016		2017		2018		2019	
	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.	Total	Rel.

Total	1.080	100%	1.087	100%	1.094	100%	328	100%
Próprio (já pago)	860	79,6%	848	78,1%	881	80,5%	243	74,3%
Próprio (pagando)	20	1,8%	41	3,8%	27	2,5%	11	3,5%
Alugado	180	16,7%	159	14,7%	155	14,1%	55	16,8%
Cedido	21	1,9%	37	3,4%	30	2,7%	18	5,4%
Outra condição	-	-	1	0,1%	1	0,1%	0	0,1%

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 1ª visita. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6821#resultado>>

4 DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA E CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA EM SÃO LUÍS

4.1 Introdução

Viu-se a evolução histórica, o desenvolvimento e a consagração do direito à propriedade privada e à moradia como direitos fundamentais, ambos com status expressamente constitucional e imprescindíveis para a concretização de um Estado Democrático de Direito.

Em seguida, observou-se a realidade brasileira, maranhense e, especialmente, ludovicense no que consiste a tais direitos. Frise-se que ambos direitos possuem inúmeras nuances merecedoras de análises aprofundadas. Todavia, no escopo do presente trabalho, dá-se enfoque, quanto à moradia, às necessidades habitacionais, ou seja, ao déficit habitacional e à inadequação de moradias, e em relação às propriedades privadas, foca-se naquelas que se encontram não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas.

Assim, a partir de toda a formulação teórica exposta no segundo capítulo, bem como de todos os dados apresentados no terceiro capítulo, busca-se avaliar as possibilidades de mitigação, no Município de São Luís, do problema social ora analisado.

4.2 Desapropriação como mecanismo de intervenção na propriedade privada

Como visto no segundo capítulo, a ideia de desapropriação por utilidade pública e mediante pagamento de prévia indenização caminhou, ao longo dos séculos, ao lado da evolução do conceito de propriedade privada. Assim, esteve presente em grande parte das primeiras Constituições e Códigos Civis europeus e sul-americanos.

No Brasil, como mencionado, surgiu no Decreto de 21 de maio de 1821, tendo sido replicada e aprimorada a partir da outorga e promulgação das Cartas Políticas nacionais e dos Códigos Civis Beviláqua e Reale.

Conforme lições de Di Pietro (2014, p. 166), desapropriação consiste no procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.

Trata-se, portanto, de um sacrifício de direito imposto ao desapropriado, o qual apresenta como fundamento político a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis, e como fundamento jurídico teórico a tradução dentro do ordenamento

normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema. Corresponde, assim, à ideia do domínio eminente de que dispõe o Estado sobre todos os bens existentes em seu território (MELLO, 2009, pp. 858-861).

Para Meirelles (2012, p. 664), é a mais drástica das formas de manifestação do poder de império, ou seja, da soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional. Mas o poder expropriatório, conquanto discricionário nas opções de utilidade pública e de interesse social, só é legitimamente exercitável nos limites traçados pela Constituição e nos casos expressos em lei, observado o devido procedimento legal.

Dá-se, geralmente, por necessidade ou utilidade pública, conforme Decreto nº 3.365, de 21 de junho de 1941⁴², ou por interesse social, nos termos da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Dentre os dispositivos desta norma, destacam-se os artigos 1º e 2º, incisos I a VI, os quais estabelecem:

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;
(...)

⁴² Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

(...)

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
 - b) a defesa do Estado;
 - c) o socorro público em caso de calamidade;
 - d) a salubridade pública;
 - e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
 - f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
 - g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
 - h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
 - i) 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;
 - j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
 - k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
 - l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
 - m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
 - n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
 - o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
 - p) os demais casos previstos por leis especiais.
- (...)

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;

Nota-se que, no que consiste à garantia do direito social à moradia, fez-se especialmente útil, naturalmente, a modalidade de desapropriação voltada ao atendimento de um interesse social.

Assim, previu a Lei nº 4.132/62, de forma inédita, hipóteses de desapropriação, como transcrito, para “o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação”, para “a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação” e para “a construção de casas populares”.

Nítido o avanço, portanto, ao menos a nível normativo, da ideia de que todo indivíduo faz jus a uma moradia digna, o que, como apresentado, restaria consolidado como direito fundamental algumas décadas mais tarde, por meio da EC nº 26/2000 à CRFB/88.

Notório também que tal norma já demonstrava a necessidade de utilização adequada da propriedade privada, sendo de interesse social a desapropriação daquelas improdutivas, inadequadamente utilizadas ou nas quais, dentre outros requisitos, se tolerasse expressamente a posse de terceiros.

Passa-se à análise mais aprofundada de modalidade moderna e específica de desapropriação, a urbanística ou sancionatória.

4.3 Desapropriação como instrumento de direito urbanístico

Embora seja opção excepcional, além da possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, é possível que a perda de uma propriedade se dê por descumprimento de sua função social. Tal inovação da Constituição Cidadã encontra previsão expressa em seu artigo 182, § 4º, inciso III. Restringe-se a imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados. Ademais, por seu caráter sancionatório e sua abrangência limitada às propriedades urbanas, referido procedimento também é denominado desapropriação sancionatória urbanística.

Viu-se que o conceito de propriedade privada evoluiu ao longo dos anos e, especialmente, funcionalizou-se, de modo que, hodiernamente, sob um olhar dinâmico, não

cabe falar em propriedade como um direito subjetivo integralmente dissociado de deveres. Ou seja, a vida em sociedade não comporta, neste caso específico, a proteção de um direito individual em prejuízo da coletividade, ante a inexistência de qualquer finalidade social atribuída a um bem.

É dizer, faz-se inconveniente que o direito individual à propriedade seja resguardado de forma ilimitada àquele que possui um imóvel e a este não dá qualquer destinação, deixando-o subutilizado, não utilizado ou não edificado.

Logo, a função social da propriedade é imprescindível à manutenção de condições mínimas para a convivência social (DINIZ, 2014, p. 127). A disponibilidade total, como estoque, ou como amadorismo de algumas pessoas que encontram prazer em acumular coisas, esbarra na necessidade do uso das coisas em favor da comunidade, deixando de ser lógico garantir a um proprietário um direito que ele próprio não quer exercer (KICH, 2004, p. 115).

Em tais casos, insistindo o proprietário em não utilizar ou subutilizar, de forma prolongada, o bem sob sua proteção, faz-se cabível, desde que cumpridas todas as etapas constitucionalmente previstas, a realização de desapropriação urbanística.

Tal hipótese é de competência municipal exclusiva, condicionando-se ao descumprimento de determinação de parcelamento ou edificação compulsórios, em um primeiro momento, e de pagamento de imposto predial territorial urbano – IPTU progressivo no tempo, posteriormente, consoante artigo 182, § 4º, incisos I a III da Carta Magna de 1988, *in verbis*:

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.

Entende-se por propriedade não edificada a área urbana nua, sem qualquer benfeitoria ou edificação, desde que se localize em região atingida pelo Plano Diretor, enquanto o imóvel não utilizado é aquele que se encontra abandonado ou mesmo não habitado, incluídas as construções paralisadas e as destruídas (LEAL, 2013, p. 4.038).

A desapropriação sancionatória também pode ser denominada desapropriação extraordinária, em razão da sua forma de indenizar, e tem como fundamento a prática de uma ilegalidade, materializada no descumprimento da função social da propriedade, cumulada com um interesse social (MARINELA, 2013, p. 925).

O aludido procedimento encontra, ainda, regulamentação no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, como visto, estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

Em seu artigo 5º⁴³, referida lei estipula disposições específicas a respeito do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade, definindo prazo mínimo de um ano, a contar da notificação do proprietário, para que seja protocolado projeto de parcelamento, edificação ou utilização, bem como de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para início das obras do empreendimento.

No que diz respeito à cobrança de IPTU progressivo, a ser realizada nas hipóteses de descumprimento das condições e dos prazos acima explanados, deve ser feita mediante a majoração da alíquota, por cinco anos consecutivos, a qual será fixada em lei específica, não excederá ao dobro do valor referente ao ano anterior nem ultrapassará o patamar máximo de 15%, sendo vedada, ademais, a concessão de isenções ou anistias, nos termos do artigo 7º do Estatuto⁴⁴.

⁴³ 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;
(...)

§ 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.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;
II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

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

I – um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
II – dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

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

⁴⁴ Art. 7º 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.

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

Persistindo o descumprimento ao longo dos cinco anos, conforme artigo 8º, pode o Município desapropriar o imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, de prévia aprovação pelo Senado Federal, resgatáveis em até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados juros de 6% ao ano, assim como o valor real da indenização.

Vê-se que, em virtude do caráter punitivo do presente procedimento, o texto constitucional não conferiu ao proprietário infrator indenização prévia, a exemplo do que ocorre nos procedimentos regidos pelo Decreto nº 3.365/1941 e Lei nº 4.132/1962, fazendo jus este apenas a indenização por meio de títulos da dívida pública, recebido ao longo de até uma década.

Em seguida, o Município é que passa a estar obrigado a dar adequado aproveitamento ao imóvel, no prazo de cinco anos, sendo permitido, por meio de licitação, a alienação ou concessão a terceiros. Cite-se:

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

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

§ 2º O valor real da indenização:

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

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

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

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

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

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

Vê-se que não restou estabelecido pelo Estatuto da Cidade uma destinação específica para tais bens desapropriados, os quais podem, inclusive, ser alienados a particulares, deixando de ter, portanto, finalidade pública.

Antes de tecer maiores comentários à respeito da finalidade a ser dada às propriedades desapropriadas por meio do instrumento jurídico ora analisado, faz-se importante, ainda, estabelecer algumas definições, como a de “urbanismo” e de “direito urbanístico”.

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

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

Para Meirelles (2008, p. 522), urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

Concebido, inicialmente, como a arte de embelezar a cidade, o urbanismo já não pode estar submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito, sendo, por sua essência, de ordem funcional (SILVA, 2010, p. 30).

Apresenta, nos termos da Carta de Atenas de 1933, documento elaborado no âmbito do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, quatro funções principais, quais sejam:

(...) primeiramente, assegurar aos homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas; em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que, ao invés de serem uma sujeição penosa, eles retomem seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto lugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. Essas quatro funções, que são as quatro chaves do urbanismo, cobrem um domínio imenso, sendo o urbanismo a consequência de uma maneira de pensar levada à vida pública por uma técnica de ação.

Como leciona Kanashiro (2004, p. 34), tal concepção da Carta de Atenas está na base do Planejamento Urbano, sendo considerado tal documento instrumento básico de ordenação de cidades e que reflete os ideais do funcionalismo a partir do zoneamento do uso do solo.

Quanto ao direito urbanístico, contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas. Assim, seria um anacronismo pensar neste ramo jurídico em período anterior ao século XX (SUNDFELD, 2009, p. 46).

O direito urbanístico, assim, exige que toda e qualquer alteração no ambiente urbano seja previamente planejada e projetada, sendo os planos elaborados por técnicos, ainda que sejam aprovados por políticos, com o intuito de garantir que a construção da cidade obedeça aos princípios e métodos do urbanismo (PINTO, 2011, p. 200).

Destaca-se que a primeira função do urbanismo, conforme trecho acima transcrito da Carta de Atenas, é justamente “assegurar aos homens moradias saudáveis”.

Alerta Sundfeld (2009, pp. 56-57) que referido direito, justamente por decorrer do que considera uma visão totalizante de mundo – e de muito coerentemente tratar o urbanismo como função pública –, sujeita-se ao risco nada desprezível de descambar para o totalitarismo estatal. Destaca ainda que, se é verdade que a própria existência do direito urbanístico é uma

reação ao crescimento urbano sem ordem e ao caos gerado pelas atuações individuais, ele não pode traduzir-se na substituição do caos privado pelo caos estatal.

Contudo, o próprio Sundfeld (2009, p. 57) leciona que, contra esse risco, duas foram as reações das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, quais sejam, a afirmação do princípio instrumental da gestão democrática e o reconhecimento da ação privada⁴⁵.

Portanto, a participação popular e a cooperação entre governos e iniciativa privada quando da “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” são instrumentos cruciais na manutenção de um Estado Democrático. Desempenham, assim, papel importantíssimo no controle da atividade estatal, a fim de que esta, ao proteger, além dos interesses meramente individuais, os anseios sociais e coletivos, não descambe em arbítrios.

Resta evidente que o equilíbrio entre direitos individuais e sociais é algo imperioso para a construção e manutenção de uma sociedade democrática. O formalismo liberal, despreocupado das mazelas sociais e da desigualdade material, evidentemente, não é suficiente para a existência de um Estado Democrático de Direito. A interferência estatal, por sua vez, não pode se dar de forma irrestrita, totalizante, ameaçadora das liberdades individuais, sem as quais, por óbvio, não há regime que possa intitular-se democrático.

A propriedade privada funcionalizada, nesse cenário, representa com precisão os ideais sociais democráticos da Carta Política de 1988. Diferentemente das concepções feudais, absolutistas, liberais e socialistas, representa o reconhecimento, a um só tempo, da propriedade privada e da função social da propriedade como direitos fundamentais.

Paralelamente, o direito social fundamental à moradia fortalece a defesa da propriedade privada, uma vez que, ao contrário de qualquer visão socialista, defende não a abolição da propriedade privada, mas a extensão do acesso a este direito individual fundamental a todos os indivíduos.

Assim, não mais se concebe o exercício do direito à propriedade de forma absolutamente livre, insubmissível a qualquer interferência por parte do Estado. Não se aceita, à luz da necessidade de cumprimento de sua função social, repita-se, que a propriedade

⁴⁵ 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:

(...)

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;

permanença não edificada, subutilizada ou não utilizada, especialmente por conta da carência habitacional existente em diversos lugares do país.

Além disso, a título exemplificativo, é inadmissível, por óbvio, que o direito à propriedade seja exercido em prejuízo ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que violaria o artigo 225 da CRFB/1988, ou de modo a permitir a exploração de trabalho escravo ou o cultivo de plantas psicotrópicas, hipóteses, inclusive, que ensejam a expropriação desta, sem direito a indenização e sem prejuízo das demais sanções legais⁴⁶.

A respeito dos direitos e deveres referentes à propriedade, esclarece Leal (1998, p. 126):

[...] sob a ótica dogmático-jurídica mais tradicional, é inerente à propriedade um conteúdo positivo, circunscrito pelos chamados limites positivos que fixam o elenco de poderes e faculdades do titular do direito e o alcance do respectivo exercício, indicando até onde aquele pode ir na realização de tais poderes e faculdades. De outra banda, há um conteúdo negativo, circunscrito pelos limites e limitações negativas que estabelecem até onde podem ocorrer ingerências e tangenciamentos de terceiros em relação ao direito alheio, quais os poderes e faculdades de que não dispõe seu titular e aonde esse não pode ir no exercício do direito.

Não tem mais a propriedade, portanto, a definição outrora irrestrita. Assim, é certo que se reconhece ao *dominus* o poder sobre a coisa; é exato que o domínio enfeixa os mesmos atributos originários – *ius utendi, fruendi et abutendi*. Mas é inegável também que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, tão frequentes e severas, que se vislumbra a criação de novas noções. São restrições e limitações tendentes a coibir abusos e cuja finalidade é impedir que o exercício do direito de propriedade se transforme em instrumento de dominação (PEREIRA, 2014).

Citam-se, por oportuno, os ensinamentos de Kelsen (1998, p. 19), para quem é duvidoso que seja sequer possível uma distinção entre ordens sociais sancionadas e ordens sociais não sancionadas, razão pela qual a única distinção de ordens sociais a se ter em conta não reside em que umas definem sanções e outras não, mas nas diferentes espécies de sanções que estatuem.

Nessa senda, o exercício de determinado direito em conformidade com as definições normativas se dá, dentre outras possibilidades, mediante a aplicação de sanções a eventuais infratores. Não é diferente o ordenamento nacional quanto à propriedade privada.

⁴⁶ 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.

4.4 Desapropriação urbanística no ordenamento jurídico municipal de São Luís

4.4.1 O Plano Diretor e as exigências fundamentais de ordenação da cidade

Apresentadas as bases do instituto da desapropriação urbanística, passa-se agora à análise de tal instrumento conforme as normas locais.

Viu-se que, nos termos do artigo 182, § 2º, da CRFB/1988, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

No mesmo sentido da Constituição Cidadã, por não poder evidentemente contrariá-la, o Estatuto da Cidade⁴⁷, em seu artigo 39, atribui ao plano diretor a definição das exigências para o cumprimento da função social da propriedade, *in verbis*:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

A Lei Orgânica do Município de São Luís, por sua vez, de forma análoga, em seu artigo 125, prevê:

A política urbana e rural atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do bem-estar da comunidade do Município.

⁴⁷ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

(...)

§ 1º A propriedade urbana e rural só cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação urbano e rural de São Luís expressas no Plano Diretor.

§ 2º No estabelecimento de diretrizes e normas relativas à política urbana, o Município assegurará:

I - a urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas pelas populações de baixa renda sem a remoção dos moradores;

II - a participação ativa das respectivas entidades representativas da comunidade no estudo, encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos, que lhe forem concernentes;

III - a vistoria periódica nas moradias coletivas, objetivando alcançar condições adequadas de segurança e salubridade;

IV - a recuperação da valorização imobiliária decorrente de sua ação e a coibição do uso especulativo da terra como reserva de valor;

V - a alienação de imóvel posterior à data da notificação não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios.

A respeito do Plano Diretor, por oportuno, destacam-se as lições de Meirelles (2008, pp. 549-550):

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo.

É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. (...)

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

Assim é que o Plano Diretor do Município de São Luís, Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006, em seu artigo 2º, II, delimita o conceito de função social da propriedade para o âmbito local:

Art. 2º Para efeito desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:
(...)

II – Função Social da Propriedade é atendida quando o uso e a ocupação da propriedade urbana e rural correspondem às exigências de ordenação do Município, ampliando as ofertas de trabalho e moradia, assegurando o atendimento das necessidades fundamentais dos cidadãos, proporcionando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico sem o comprometimento da qualidade do meio ambiente urbano e rural;

Mais uma vez, portanto, reproduz-se os conceitos presentes na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei Orgânica de São Luís, fazendo-se menção expressa às exigências de ordenação da cidade. Resta saber quais seriam tais exigências.

O próprio art. 2º, II, já traça certas balizas no que consiste a tal tema ao se referir a “ampliação das ofertas de trabalho e moradia”, ao “atendimento das necessidades fundamentais

dos cidadãos”, à “qualidade de vida”, à “justiça social”, ao “desenvolvimento econômico” e ao “não comprometimento da qualidade do meio ambiente urbano”.

É dizer, a utilização da propriedade privada de modo prejudicial a qualquer um destes parâmetros representa ofensa ao princípio da função social da propriedade, ensejando a aplicação de sanções a seu proprietário.

Neste ponto, faz-se importante elucidar que a Carta Política de 1988 não previu genericamente a possibilidade de desapropriação urbanística para imóveis que desrespeitem a função social da propriedade. Tal procedimento está adstrito à hipótese específica de descumprimento do princípio em tela por meio da não edificação, não utilização ou subutilização da propriedade.

Qualquer interpretação extensiva de tal instrumento viola frontalmente a literalidade da Carta Magna, bem como a propriedade privada enquanto direito fundamental, com previsão no art. 5º, XXIII, de tal norma. Ademais, nem mesmo por meio de emenda à Constituição faz-se possível a ampliação de tal instituto neste sentido, uma vez que representaria nítida redução do conteúdo protetivo do direito individual à propriedade, o qual apresenta-se como cláusula pétrea, consoante artigo 60, § 4, IV, CRFB/88.

Assim, aquele que exerce o seu direito à propriedade, no Município de São Luís, de modo a violar a qualidade do meio ambiente urbano infringe o princípio da função social da propriedade, estando sujeito a sanções, porém não pode ser alvo de procedimento desapropriatório urbanístico, se não a deixa não edificada, não utilizada ou subutilizada.

Outrossim, em seu artigo 3º, I, o aludido Plano Diretor elenca o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade como um de seus objetivos gerais, ocasião em que apresenta novos parâmetros a serem analisados a fim de se averiguar a obediência a tal princípio. Transcreve-se:

Art. 3º Compreendem os objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís:
I - garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos de qualidade para todos os cidadãos;

Assim como no aludido art. 2º, II, mais uma vez resta demonstrada a exigência de que o exercício do direito à propriedade seja realizado em compatibilidade com o direito à moradia digna para todos os cidadãos.

O Plano Diretor de São Luís determina, ainda, que sua política pública de desenvolvimento urbano deve preconizar um amplo cumprimento da função social da propriedade, que visa a garantir o bem-estar de toda a população e a redução das desigualdades socioespaciais, *in verbis*:

Art. 5º A política de desenvolvimento urbano da Cidade de São Luís deverá ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, a utilização equilibrada de seu território e dos recursos naturais e materiais, visando garantir o bem-estar de todos os seus habitantes e diminuir as desigualdades sócio-espaciais mediante os seguintes objetivos:

Ademais, embora Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Lei Orgânica do Município de São Luís façam referência expressa a atendimento da função social quando cumpridas as “exigências de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor”, nada impede que outras normas municipais estabeleçam também critérios a serem atendidos para que tal princípio se considere cumprido. Explica-se:

O próprio Plano Diretor pode fazer referência a critérios adicionais eventualmente contidos em outras normas para que se atenda o princípio da função social da propriedade. Assim, uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico pátrio enseja o entendimento segundo o qual se permite a outras normas locais, juntamente ao plano diretor, desde que por este autorizado e sempre observando suas determinações, tratem do tema. No âmbito do Município de São Luís, cita-se como exemplo o artigo 1º, da Lei nº 4.590, de 11 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a construção, reconstrução e conservação de muros e calçadas:

Art. 1º. Considerando que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, entendida como tal àquela em que o uso e ocupação obedecem às exigências fundamentais da sociedade, consolidada nas diretrizes do Plano Diretor e a lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, em conformidade com os dispositivos de instrumentação legal, os muros, calçadas e vedação de imóveis de São Luís ficam sujeitos ao que dispõe esta lei.

Ora, a lei de muros e calçadas do Município de São Luís como um todo tem como um de seus fundamentos, expresso em seu art. 1º, o fato de que as propriedades urbanas necessitam cumprir suas funções sociais. É dizer, descumpri-la implica em desobediência ao princípio da função social da propriedade. Cita-se, a título ilustrativo, o que dispõe o artigo 3º da mencionada norma:

Art. 3º. Todo proprietário ou possuidor de terreno, edificado ou não, situado no Município de São Luís, inclusive as pessoas jurídicas de direito público, são obrigados a:
I - fecha-lo, na sua testada voltada para o logradouro onde está localizado o imóvel;
II - construir o passeio, mantendo-o limpo e drenado.

Portanto, não fechar um terreno em “sua testada voltada para o logradouro onde está localizado o imóvel” ou não construir, não manter limpo ou não drenar o passeio implica, a um só tempo, em desrespeito à Lei Municipal nº 4.590/2006 e ao princípio da função social da propriedade.

Logo, para o devido atendimento do princípio da função social da propriedade, faz-se necessário a obediência não só aos critérios de ordenação da cidade previstos no Plano

Diretor, mas também àqueles previstos em outras normas complementares. Frise-se que nenhuma destas pode, contudo, contrariar as previsões daquele.

4.4.2 Código Tributário Municipal e a complementação do procedimento de desapropriação urbanística

O citado Plano Diretor ludovicense estabelece em seu artigo 115 diversos instrumentos de direito urbanístico à disposição do Município, dentre os quais se destaca, em virtude do escopo do presente trabalho, os previstos nos incisos I a III, quais sejam:

Art. 115. Compõem o conjunto de instrumentos disponibilizado ao Município de São Luís, além de outros indicados pelo Estatuto da Cidade:
I - Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória;
II - Do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;
III - Da Desapropriação por Títulos da Dívida Pública;

Tratam-se das etapas já previstas no artigo 182, § 4º, da CRFB/88.

A norma prevê, logo no artigo seguinte, que “a delimitação territorial das áreas onde serão aplicados os instrumentos de que trata este capítulo está prevista nos Anexos que integram a presente Lei”.

Assim, conforme anexo 3 da referida lei, o qual dispõe a respeito do Macrozoneamento Urbano de São Luís, o Município de São Luís fora dividido em áreas de requalificação, áreas consolidadas, áreas em consolidação – 1, áreas em consolidação – 2 e áreas de qualificação.

Os instrumentos listados acima estão previstos para todas as áreas do macrozoneamento urbano de São Luís, com exceção do IPTU progressivo, que não está previsto para as áreas de qualificação, embora, contraditoriamente, tenha se permitido a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública em tais áreas.

Os artigos seguintes, por sua vez, detalham as etapas relacionadas aos instrumentos citados de forma análoga ao que estabelece o Estatuto da Cidade, como se vê:

Art. 117. O Poder Público Municipal poderá utilizar o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsório como forma de induzir a ocupação de imóveis urbanos, providos de infra-estrutura e equipamentos, que não estão edificados, que estão sendo subutilizados ou não utilizados.

Parágrafo único. Estarão isentos da aplicação deste instrumento os imóveis localizados em áreas de proteção ambiental.

Art. 118. Para a utilização deste instrumento o Município identificará os imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade urbana e deverá notificar os seus proprietários para que promovam no prazo de um ano o parcelamento, edificação e utilização adequadas.

Parágrafo único. Os critérios de aplicação deste instrumento e os procedimentos para sua efetivação serão estabelecidos em lei específica

Art. 119. Nos casos do não atendimento dos prazos para o cumprimento da função social da propriedade através do parcelamento, edificação ou utilização compulsório, o município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, podendo a alíquota máxima atingir a 15% (quinze por cento) do valor do lançamento fiscal do imóvel, até que o proprietário cumpra a obrigação de dar uso ao mesmo.

Frise-se que ao prever, no art. 119, que o poder público “poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo”, quando não atendido o prazo para cumprimento da função social da propriedade, o legislador estabeleceu, em verdade, uma obrigação. Trata-se, dessa maneira, de um poder-dever, e não de uma mera faculdade do administrador público.

Prevê a norma em análise, ainda, de forma também semelhante ao Estatuto da Cidade, que:

Art. 120. O valor da alíquota será estabelecido em lei específica e será calculado através da Planta Genérica de Valores do Município em consonância com os valores do mercado imobiliário.

Art. 121. No caso do descumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, no prazo de cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, ficando garantida a posterior aplicação do instrumento de desapropriação do imóvel com pagamento em título da dívida pública.

Art. 122. O Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, caso não tenha sido cumprida a função de parcelar, edificar - e dar uso ao referido imóvel após o prazo de cinco anos de cobrança do IPTU progressivo.

Art. 123. Cabe ao Município, mediante prévia autorização do Senado Federal, emitir títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

Mais uma vez, trata-se de um poder-dever a previsão contida no art. 122 de que o poder público “poderá proceder à desapropriação do imóvel” quando ocorrido os descumprimentos previstos no artigo.

Ademais, vê-se, conforme artigo 118, parágrafo único, e art. 120, que o Plano Diretor remete a lei específica no que se refere às duas primeiras etapas do procedimento em análise.

Funciona como tal norma o Código Tributário do Município de São Luís, Lei Municipal nº 6.289, de 28 de dezembro de 2017, o qual tanto fixa “os critérios de aplicação deste instrumento e os procedimentos para sua efetivação” (parcelamento, edificação ou utilização compulsória de propriedade) quanto estabelece o valor da alíquota do IPTU progressivo no tempo, por meio de Planta Genérica de Valores do Município, em consonância com os valores do mercado imobiliário⁴⁸.

⁴⁸ Art. 359. Ficam instituídos no Município de São Luís os instrumentos necessários a que o proprietário de solo urbano não edificado, ou edificado e subutilizado ou não utilizado, e que, por conta disto não esteja promovendo

Excepcionou-se expressamente no aludido Código, além das áreas de proteção e preservação permanente, já previstas no Plano Diretor, os imóveis de até 250 metros quadrados, desde que seu proprietário não possua outro no Município. Para tais modalidades de imóveis, portanto, não se aplicam, acertadamente, os três instrumentos em análise.

Dessa maneira, prevê o art. 360 da mencionada norma:

Art. 360. Os proprietários dos imóveis tratados no artigo 359 serão notificados pela Prefeitura para que promovam o adequado aproveitamento dos imóveis que lhes pertencem e que estejam, nos termos da legislação em vigor, deixando de cumprir sua função social.

§ 1º A notificação, precedida de parecer conclusivo de técnico municipal, far-se-á:

I - por funcionário do órgão municipal competente ao proprietário do imóvel ou, na hipótese de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou de administração, e será realizada da seguinte maneira:

a) pessoalmente, mediante recibo ou termo lavrado na presença de duas testemunhas, ao notificado que residir no município de São Luís;

b) por carta registrada com aviso de recebimento, ao notificado que for residente fora do território do município de São Luís;

II - por edital, publicado na imprensa oficial, quando, após 3 (três) tentativas devidamente documentadas, não for possível realizar a notificação das formas previstas no inciso I deste artigo.

§ 2º A notificação referida no § 1º deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, pela Prefeitura Municipal.

§ 3º Uma vez promovido o adequado aproveitamento do imóvel objeto da notificação, na conformidade do que dispõe este Código, deverá a Prefeitura promover o cancelamento da averbação tratada no parágrafo anterior deste artigo.

§ 4º Os proprietários dos imóveis objetos das notificações tratadas neste artigo deverão, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de recebimento da notificação ou da publicação do edital, comunicar formalmente à Prefeitura uma das seguintes providências:

I - que o imóvel já está sendo adequadamente utilizado, em cumprimento à sua função social;

II - que foi protocolado, conforme cópia a ser apresentada na ocasião, um dos seguintes pedidos:

a) solicitação de alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo;

b) solicitação de alvará de aprovação de projetos de construção ou reforma do imóvel em questão.

Entende-se que órgão municipal competente para a emissão de pareceres e realização de notificações citadas pelo artigo é a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH.

Destaca-se que por meio da Lei nº 3.902, de 03 de maio de 2000, fora criada a Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana, com a finalidade,

o cumprimento da função social do imóvel que lhe pertence, seja compelido a promover o seu adequado aproveitamento, nos exatos termos do disposto no § 4º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, nos arts. 5º a 8º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e no Plano Diretor do Município de São Luís.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplicará a imóveis cuja área de terreno ou de construção não atinja 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados, desde que seu proprietário não possua outro imóvel urbano no município de São Luís, bem como também não incidirá sobre áreas de proteção e preservação permanente, conforme o disposto no Plano Diretor deste Município.

nos termos do art. 1º desta norma, “de promover a formalização e execução da política de terras, habitação, urbanismo e fiscalização urbana de São Luís”.

Tal norma, em seguida, fora alterada por intermédio da Lei nº 4119, de 23 de dezembro de 2002, a qual estabelece diversas atribuições⁴⁹ relacionadas à política habitacional no Município de São Luís ao referido órgão, atualmente denominado Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação.

Em seguida, em consonância com o que fora estabelecido no Estatuto da Cidade, prevê o Código Tributário do Município de São Luís que o proprietário terá o prazo de 1 ano para iniciar as obras necessárias ao parcelamento, edificação ou reforma do imóvel, e de 2 anos, a partir da conclusão do primeiro prazo, para concluí-las e comunicar tal fato ao Município⁵⁰.

Os dispositivos seguintes da norma, em regra, limitam-se a repetir o que já está previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor ludovicense, sem maiores inovações⁵¹. Os

⁴⁹ Art. 1º A Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana, criada pela Lei nº 3.902, de 13 de maio de 2.000, passa a reger-se pelas disposições contidas nesta Lei, tendo por finalidades.

II - coordenar, planejar e executar as atividades ao desenvolvimento físico-territorial do Município, fiscalizando o cumprimento das regras urbanísticas determinadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; pela Lei de Operações Urbanas; pelos Códigos e Edificações do Município e de Posturas e demais Leis pertinentes.

VI - disponibilizar para a Secretaria Municipal de Fazenda os dados e informações contidas nos Cadastro Imobiliário, necessário ao lançamento dos tributos municipais;

VII - manter atualizada a Planta Genérica de Valores fornecendo à Secretaria Municipal de Fazenda as informações necessárias ao lançamento dos tributos de competências municipal;

XXII - promover o ordenamento territorial urbano, em cumprimento ao planejamento, parcelamento, controle e ocupação de uso de solo;

XXV - manter cadastro atualizado das terras disponíveis no Município especialmente as passíveis de serem utilizadas em programas habitacionais e/ ou outras finalidades

XXVI - promover a regulamentação fundiária de bens imóveis de propriedade do Município

XXVII - articular-se com o Governo Federal e Estadual, visando regularizar áreas de suas propriedades para a ocupação pela população excluída do mercado informal de moradia;

XXIX. coordenar e executar programas de assentamento e reassentamento da população, especialmente em situação de emergências e em áreas de riscos;

XXX - disponibilizar projetos de habitação popular para população de baixa renda;

XLIV - construir o fundo Municipais de Habitação;

⁵⁰ Art. 361. As obras a serem realizadas para promover o parcelamento, a edificação ou a reforma a que se referem o inciso II do § 4º do artigo 360, deverão estar iniciadas no prazo máximo de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados a partir da expedição do alvará solicitado.

Art. 362. O proprietário terá o prazo máximo de 720 (setecentos e vinte) dias, contados a partir da conclusão do prazo referido no artigo 361, para comunicar a conclusão das obras de parcelamento, edificação ou reforma do imóvel objeto da notificação, podendo este prazo, a juízo da Prefeitura Municipal, em atendimento a pedido de prorrogação formulado pelo proprietário de maneira necessariamente fundamentada, ser ampliado por prazo certo e definido.

Art. 363. A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior ao recebimento da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização ao novo proprietário, sem interrupção de quaisquer dos prazos que já esteja fruindo.

⁵¹ Art. 364. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, será aplicado sobre os imóveis notificados o IPTU Progressivo no Tempo, mediante a majoração anual e consecutiva da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos, até o limite de 15% (quinze por cento).

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será igual ao dobro do valor da alíquota do ano anterior.

§ 2º A alíquota de 15% (quinze por cento) será adotada e empregada anualmente a partir do ano em que o valor calculado na conformidade do disposto no caput deste artigo igualar ou ultrapassar o limite ali fixado.

artigos 367 e 368, todavia, trazem inovações, relacionadas, inclusive, ao interesse especial da presente pesquisa, qual seja, a destinação aos imóveis desapropriados. Citem-se:

Art. 367. Depois de ocorrida a desapropriação referida no artigo 366, o Município deverá, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de incorporação do imóvel ao seu patrimônio, proceder ao adequado aproveitamento do imóvel.

Art. 368. O adequado aproveitamento do imóvel referenciado no artigo 367 poderá ser promovido diretamente pelo Município de São Luís ou indiretamente, por meio de alienação ou concessão a terceiros, observadas as formalidades da legislação vigente. Parágrafo único. Aquele que vier a adquirir ou a receber o imóvel em concessão ficará obrigado a promover o parcelamento, a edificação ou a utilização adequada do imóvel conforme o disposto neste Código.

Tem-se que, quanto a este ponto, é o Código Tributário quem faz previsões genéricas, limitando-se a afirmar que o poder público poder dar aproveitamento direto ao imóvel ou aliená-lo ou concedê-lo a terceiros. Enquanto isso, de forma mais específica, o Plano Diretor de São Luís prevê:

Art. 124. Os imóveis desapropriados serão utilizados para construção de habitações populares ou equipamentos urbanos, podendo ser alienados a particulares, mediante prévia licitação.

Vê-se que quanto à utilização direta pelo poder público do imóvel desapropriado pode dar-se, conforme Plano Diretor, por meio da “construção de habitações populares ou equipamentos urbanos”.

Retornar-se-á a tal discussão em tópico abaixo. Antes, contudo, faz-se importante realizar pequena digressão quanto ao instituto do abandono de imóvel, previsto no Código Beviláqua.

Por fim, cite-se que, ao contrário do disposto no Anexo 3 do Plano Diretor de São Luís, o Código Tributário Municipal, por meio de seu art. 369, estendeu a aplicação de todas as

§ 3º A alíquota de 15% (quinze por cento), uma vez atingida, será mantida até que o proprietário do imóvel venha a cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou der ao imóvel função social condizente, ou até que ocorra a desapropriação do imóvel.

§ 4º É terminantemente vedada, por qualquer meio ou forma, concessão de anistia, isenção, incentivos ou benefícios fiscais sobre valores relativos ao IPTU Progressivo tratado neste Código.

§ 5º Observadas as alíquotas previstas neste artigo, aplica-se ao IPTU Progressivo a legislação tributária vigente no Município de São Luís, sem prejuízo do disposto neste Código.

§ 6º Uma vez comprovado, por parte do proprietário, o cumprimento da obrigação imposta na notificação recebida, a partir do exercício fiscal seguinte o lançamento do IPTU sobre o imóvel obedecerá à regra geral, sem aplicação das alíquotas progressivas.

Art. 365. Decorridos 5 (cinco) anos da cobrança do IPTU Progressivo, caso o proprietário não tenha cumprido a obrigação de promover o parcelamento, a edificação ou a adequada utilização do imóvel objeto da notificação, o Município procederá à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.

Art. 366. Os títulos da dívida pública referidos no artigo 365 deverão ser previamente aprovados pelo Senado Federal, e seu resgate ocorrerá no prazo de até 10 (dez) anos, em prestações anuais iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais, nos termos do art. 8º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

etapas do procedimento desapropriatório ora analisado a “todas as áreas do perímetro urbano do município, ressalvadas as áreas de mananciais”⁵².

4.4.3 Lei Municipal nº 4.478/2005 e o abandono de imóvel

Também de competência municipal, sem previsão constitucional, porém previsto de forma expressa no Código Beviláqua, o instituto da arrecadação de bens imóveis urbanos abandonados está previsto nos artigos 1.275 e 1.276, como se vê:

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:
(...)

III - por abandono;

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.
(...)

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

A respeito do tema, faz-se importante ressaltar o conteúdo do Enunciado nº 243 do Conselho da Justiça Federal, aprovado na III Jornada de Direito Civil, o qual prevê que “a presunção de que trata o § 2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do artigo 150, inciso IV, da Constituição da República”, o qual, a seu turno, estabelece ser vedada a cobrança de tributos com efeito de confisco.

Regulamentando tal norma, estabelece a Lei Municipal nº 4.478, de 03 de junho de 2005, de São Luís, a possibilidade de perda da propriedade de imóvel urbano em decorrência do abandono deste, independentemente de indenização.

Definindo tal abandono, prevê o art. 2º da mencionada norma municipal:

Qualifica-se o imóvel urbano como abandonado quando a cassação dos atos de posse faz presumir de modo relativo a intenção do proprietário de não mais conservar o imóvel urbano em seu patrimônio e que não se encontra na posse de outrem.

Esta presunção relativa, todavia, torna-se absoluta, conforme art. 5º da lei municipal, em consonância com a norma federal, “quando, além de cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Nota-se que o diferencial em relação ao instrumento da desapropriação urbanística está no fato de que além de descumprir suas obrigações tributárias, o proprietário extrapola a

⁵² Art. 369. As regras estabelecidas nos arts. 359 a 368 deste Código se aplicarão em todas as áreas do perímetro urbano do município, ressalvadas as áreas de mananciais, que ficam condicionadas à autorização legislativa específica, vinculada ao cumprimento da função social ambiental que o solo urbano deve cumprir.

mera não edificação, subutilização ou não utilização do imóvel, abandonando-o, não exercendo, dessa maneira, sequer a posse deste, razão pela qual não fará jus a qualquer indenização.

Destaca-se que, neste caso, a lei prevê destinação específica para os imóveis arrecadados pelo Município de São Luís, qual seja, moradia popular. O ente municipal não pode, discricionariamente, destinar o imóvel a outra finalidade. Apenas o fará quando restar impossível, em razão das características do imóvel, afetá-lo à habitação. Cita-se:

Art.7º O imóvel que passar à propriedade do Município em razão de abandono de seu antigo proprietário será destinado à moradia popular, providenciando o Município sua regularização quanto à segurança e habilidade.

Art. 8º Não sendo possível a destinação para moradia, em razão de suas características, o imóvel será leiloado e o valor arrecadado no leilão pagará as despesas realizadas pelo Município e o saldo será destinado a fundo Municipal para habitação popular.

Vê-se, destarte, que a desapropriação urbanística e a arrecadação de imóveis abandonados são institutos de competência municipal que se completam, em defesa do cumprimento da função social das propriedades privadas e da concretização do direito social à moradia.

4.5 Utilização prioritária da desapropriação urbanística na concretização do direito social fundamental à moradia

A desapropriação urbanística sancionatória, por ser medida extraordinária, somente tem amparo constitucional e legal à medida em que seja utilizada como punição àqueles que optem por descumprir a exigência de se conferir a determinada propriedade privada o respeito a uma função social e desde que precedida do descumprimento de determinação de parcelamento ou edificação compulsórios, em um primeiro momento, e de pagamento de IPTU progressivo no tempo, em seguida, como citado.

Por meio de toda a exposição realizada até aqui no presente trabalho, defende-se que, quando da realização de desapropriações por descumprimento da função social da propriedade, deve-se priorizar a atribuição ao imóvel desapropriado de finalidade habitacional, em benefício daqueles que não usufruem do direito social fundamental à moradia.

Embora não se possa, à luz do ordenamento jurídico atual, exigir que o Município de São Luís destine, de forma vinculante, tais imóveis à construção de habitação àqueles que compõem o déficit habitacional ludovicense, faz-se plenamente possível defender que esta seja a prioridade do ente público.

Em que pese seja difícil realizar uma comparação entre os direitos sociais fundamentais, ante a imprescindibilidade de todos estes para uma existência digna, o acesso a

um sistema de saúde e a uma moradia adequada podem ser apontados como os mais basilares para se garantir, ainda que em patamar mínimo, dignidade à população brasileira. Sem isso, como já afirmado, não se pode sequer afirmar que um Estado Democrático de Direito se encontre alcançado ou concretizado.

Os dados apresentados no terceiro capítulo da presente pesquisa, entretanto, indicam que tal problema não vem sendo solucionado no país, estando a população brasileira assolada com esta dificuldade desde a colonização.

Não pode mais o Poder Público omitir-se nem se limitar a contemplar o inchaço das cidades e administrar o caos, deixando à margem do processo de urbanização e regularidade as camadas menos favorecidas da sociedade, configurando um modelo de *apartheid* social (PEREIRA, 2014, pp. 759-762).

Nesse ínterim, viu-se que a Lei Municipal nº 4.478/2005 estabelece de forma expressa que o imóvel arrecadado pelo Município de São Luís em virtude do abandono de seu proprietário será destinado, obrigatoriamente, à moradia popular. A única exceção a tal regra está contida no art. 8º do mesmo diploma normativo, ocorrendo na hipótese em que existir uma impossibilidade fática na destinação do imóvel à moradia, “em razão de suas características”.

Não se trata, portanto, de faculdade do poder público optar por dar finalidade distinta ao imóvel. Assim, só o fará quando não existir possibilidade de destinar o imóvel à moradia popular. Tal impossibilidade, evidentemente, deve restar devidamente demonstrada no caso concreto para que o Município tenha o direito de leiloar o imóvel. Ainda assim, abatidas as despesas municipais com a venda, o saldo remanescente deve ser integralmente destinado ao Fundo Municipal para habitação popular.

É dizer, o legislador municipal, com acerto, estabeleceu que, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, os imóveis arrecadados pelo Município de São Luís por abandono contribuirão para a disponibilização de habitações populares àquela parcela da população ludovicense que ainda não foi contemplada com o basilar e primordial direito a uma moradia digna.

O mesmo deveria ter sido estabelecido para os imóveis desapropriados por descumprimento da função social da propriedade. Todavia, o Plano Diretor municipal limitou-se a prever, de forma genérica, a utilização dos imóveis desapropriados para a construção de habitações populares, implantação de equipamentos urbanos ou, ainda, alienação a particulares.

É fato que a norma previu a hipótese de construção de habitações populares. Porém, o fez em conjunto com outras duas hipóteses extremamente amplas, quais sejam, implantação de qualquer equipamento público e alienação a um particular, seja qual for a finalidade que este

pretenda dar ao imóvel. Logo, a previsão de construção de habitações populares é quase que meramente simbólica, já que prevista ao mesmo tempo em que se possibilita ao poder público adotar, praticamente, qualquer outra postura que entender razoável.

Assim, propõe-se a alteração da citada norma municipal, a fim de que esta se adapte aos moldes da Lei Municipal nº 4.478/2005, de modo a tornar obrigatória, salvo impossibilidade devidamente fundamentada, a destinação dos imóveis desapropriados com fundamento no art. 182, § 4º, III, da Carta Magna à construção de habitações populares. No mesmo sentido, faz-se razoável estabelecer, também por alteração legislativa, que, nas hipóteses em que tal destinação for impossível, procedendo o Município de São Luís à alienação do imóvel, deva destinar o saldo remanescente do que for arrecadado ao Fundo Municipal para habitação popular.

Considera-se jurídica e socialmente razoáveis e devidas tais alterações. O que não se pode admitir é que o déficit habitacional brasileiro, maranhense e ludovicense se perpetuem sem que o poder público se utilize plenamente dos instrumentos de direito urbanístico à sua disposição.

Destaca-se, como citado no segundo capítulo, que, conforme os ensinamentos de Alexy (2008, p. 87; 90), princípios são normas que se distinguem por ordenarem que algo seja realizado na maior medida dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. É o caso do direito à moradia, que assim como a função social da propriedade, quando em conflito com outras normas, não se aplica a partir da lógica da validade, mas sim da ponderação, já que representa um mandamento de otimização.

Contudo, a realidade fático-jurídica ora exposta conduz à conclusão apresentada. É dizer, há possibilidade jurídica para a realização do que se propõe, uma vez que o procedimento de desapropriação urbanística, por descumprimento da função social da propriedade, encontra-se devidamente regulamentado no ordenamento municipal de São Luís. Quanto à questão fática, faz-se também possível, tendo em vista a quantidade de imóveis ociosos no território municipal, o que reduziria substancialmente os custos para a concretização de tal direito social fundamental.

No que se refere à ponderação com outros direitos, entende-se que deve prevalecer a concretização do direito à moradia, devendo ser priorizada tal finalidade em relação a outras como construção de equipamentos públicos ou alienação a terceiros.

Ademais, frisa-se que a utilização do instrumento da desapropriação urbanística – desde que respeitado seu caráter excepcional e condicionado ao manifesto desrespeito a todas as etapas elencadas nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º do Estatuto da Cidade – com o intuito de

proporcionar residência digna aos que desta não usufruem não relativiza ou enfraquece o direito à propriedade privada, mas, ao contrário, o fortalece.

Como dito, longe de carregar a ideia de abolição ou enfraquecimento da propriedade privada, o uso da desapropriação urbanística como instrumento de concretização do direito social fundamental à moradia conduz à ideia de que a propriedade privada deve ser protegida, reconhecida como direito fundamental e indispensável à liberdade humana e, justamente por isso, disponível a cada cidadão, como condição para uma vida digna.

Nesse sentido, destacam-se as lições de Rosenvald (2019, p. 591):

Eliminar a diversidade e a tolerância, anular o individual pelo coletivo e fragilizar a propriedade em nome de um viés igualitário são as primeiras formas de eliminar as demais liberdades: política, civil e de pensamento.

(...)

Ao contrário do privilégio, a propriedade privada não é uma afronta ao princípio da solidariedade. A exclusão social vivenciada no Brasil não resulta da existência de propriedade, mas de sua insuficiência e da ausência de uma ação política firme no sentido de estender a condição de proprietários em prol daqueles que hoje estão juridicamente alheios ao sistema de titularidades.

Assim, o acesso à propriedade significa mais do que acesso à moradia, pois impõe acesso à saúde, educação e cultura. Nas palavras de Rosenvald (2019, p. 591), se “os males da propriedade se curam com mais propriedade”, e o direito civil é o direito das pessoas, a propriedade é inexoravelmente um instrumento para uma vida digna.

Em consonância com este entendimento, defende Pipes (2001, p. 147) que a liberdade está diretamente ligada ao instituto da propriedade, como se vê:

Onde o Estado reivindica a posse de todos os recursos produtivos, como no caso das antigas monarquias orientais, os indivíduos ou as famílias não têm meios de afirmar sua liberdade porque economicamente são inteiramente dependentes do poder soberano. Com certeza não é coincidência o fato de a propriedade privada da terra, assim como a democracia, terem surgido na antiga Hélade, notoriamente em Atenas, uma cidade-estado fundada e governada por agricultores independentes, a espinha dorsal de sua economia e de suas forças armadas. Nem era fortuito que muitas das principais instituições da democracia moderna tenham traçado seu percurso diretamente da comunidade urbana medieval, na qual o comércio e a manufatura produziram uma poderosa classe endinheirada que considerava suas posses como um aspecto de sua liberdade.

Exemplificando ainda mais tal tese, acrescenta Pipes (2001, p. 26), em crítica ao Estado platônico ideal, possivelmente inspirado no exemplo de Esparta e dividido em duas castas – a dos governantes, chamados Guardiões, formada pelos membros mais velhos e mais sábios da comunidade, e o restante das pessoas –, que:

Os Guardiões viviam comunalmente, como os espartanos, tendo suas mulheres e filhos em comum; suas necessidades materiais básicas eram satisfeitas pelos plebeus, cuja condição Platão deixou vaga, mas parece que a estes era permitido ter famílias e propriedade privada. Como consequência, as rivalidades entre as classes dominantes cessariam: não haveria mais motivo para a violência, as disputas ou a adulação. Este

ideal de uma casta altruísta de eleitos, totalmente dedicada ao Estado, seria realizado (teoricamente, pelo menos) 2.500 anos mais tarde pelos partidos comunista e nazista.

É dizer, as sociedades que defenderam as ideias de abolição da propriedade privada, bem como de dedicação integral do indivíduo às finalidades estatais, distanciaram-se dos ideais de liberdade e democracia; as que fortaleceram, *a contrario sensu*, o instituto da propriedade privada, lograram, naturalmente, garantir ao indivíduo maior liberdade frente aos arbítrios estatais ou de terceiros.

Desse modo, ao não dispor de condições materiais para obter uma moradia digna, determinado indivíduo não está simplesmente carecendo, quando comparado aos que possuem, de igualdade, mas sim da própria liberdade.

Sendo correta a premissa de que a abolição da propriedade privada conduz ao totalitarismo, assim como a de que o fortalecimento desta representa a própria consagração dos ideais de democracia e liberdade, tem-se que tal direito individual fundamental deve estar ao alcance de todos, como condição *sine qua non* para que todos possam ser considerados livres, e para que um Estado possa ser, de fato, democrático.

O desafio consiste, portanto, em harmonizar, como preceitua a Constituição Federal, a necessidade de manutenção da propriedade privada como direito fundamental, não submissível às ingerências estatais indevidas, com a indispensabilidade de se estender tal direito a todos, por meio, inclusive, de uma atuação efetiva do Poder Público.

Acrescentam-se as lições de Sen (2000, p. 31) a respeito da privação da liberdade:

(...) a visão da liberdade aqui adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária).

Ora, não dispor de uma moradia é uma das mais graves exclusões sociais que pode sofrer um indivíduo. Sem acesso a um direito social tão basilar, não há igualdade ou liberdade; sem estas, que são fins próprios, não há desenvolvimento, dentro da concepção do autor citado.

Ademais, como ensina Arendt (2007, pp. 80-81), a propriedade particular oferece o único refúgio seguro de uma pessoa contra o mundo público comum, representando “um lugar só nosso, no qual podemos nos esconder”.

Em uma concepção de justiça de Rawls (2011), também liberal, tem-se que:

(...) os dois princípios de justiça se expressam da seguinte forma:
a. Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos.

b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.

Assim, todos os indivíduos devem ter acesso às mesmas possibilidades de liberdades fundamentais, sendo as desigualdades justificáveis apenas quando existentes possibilidades abertas a todos e geração do maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.

Acrescenta-se lição de Piketty (2017, pp. 152-153), o qual defende, como forma de redução da desigualdade mundial, ser possível a criação de um grande imposto progressivo sobre todas as rendas, o qual seria complementado por um grande imposto progressivo sobre o patrimônio, oriundo da aproximação do imposto predial e do imposto sobre grandes fortunas, a fim de aliviar o ônus dos que lutam para comprar o primeiro imóvel, e não mais dos que já possuem muito.

No mesmo sentido, defende Atkinson (2015, p. 243) a criação de um imposto proporcional ou progressivo sobre a propriedade com base em avaliações atualizadas do imóvel, visando uma tributação pautada em princípios que valorizem a justiça social.

Por fim, destaca-se que o instrumento ora estudado, embora apresente significativo embasamento teórico e normativo, não contém, no campo prático, um número significativo de exemplos de sua utilização. As razões para tanto, contudo, ensejariam elementos suficientes para estudo próprio e detalhado.

O fato é que a garantia da propriedade não tem incidência nos casos em que a propriedade não atenda a sua função social, ou seja, não se conforme aos interesses sociais relevantes cujo atendimento representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio. Ademais, o efetivo controle desta conformidade somente pode ser feito em concreto, pelo Poder Judiciário, no exame dos conflitos que se estabelecem entre os interesses proprietários e aqueles não-proprietários (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 107).

Assim, a concretização do princípio em análise, embora dependa prioritariamente de ações espontâneas dos proprietários e das funções do Poder Executivo, é tema, naturalmente, passível, estando apta a ser implementada, portanto, a partir de ações do Poder Judiciário.

Não se pode deixar de conferir a um instrumento jurídico tão relevante, portanto, utilização prática. Por oportuno, destaca-se que, sendo de competência municipal, tal procedimento é de crucial importância para o fortalecimento da esfera de poder local, âmbito mais próximo do cidadão, cujo fortalecimento e autonomia tendem a facilitar o empoderamento da população e a concretização dos valores democráticos.

Logo, o Município possibilita a vivência de uma democracia de maior intensidade, que melhor consolida os valores democráticos, para que possam se espalhar por todo o aparato estatal, razão pela qual a autonomia municipal é uma exigência da democracia (RIBEIRO, 2017), pois, como leciona Tocqueville (2005), é na comuna que reside a força dos povos livres.

O município, como a família e a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, do ponto de vista sociológico, o advento do Estado (JACQUES, 1970). É o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local (MEIRELLES, 2008).

No Brasil, tem sua origem constitucional na Carta Magna de 1824, notadamente em seu artigo 167 (MONTORO, 1975)⁵³. Tal diploma, entretanto, não o previu como ente político, tal qual ele é considerado hodiernamente.

A ausência dos Municípios no rol de entes integrantes da Federação, inclusive, repetiu-se nas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, o que só foi alterado com o processo de redemocratização do país e a elaboração da Constituição Cidadã.

Com efeito, a Carta Magna de 1988, de maneira inédita, acolhendo à reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, estabelecendo o Município como parte integrante de sua estrutura federativa e como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa, financeira e organizacional (SILVA, 2012).

Assim, os municípios enquanto entes federativos restaram empoderados, estando dotados de instrumentos jurídicos de crucial importância para a concretização de uma sociedade democrática, a exemplo da ora avaliada desapropriação urbanística, por descumprimento da função social da propriedade.

Nas palavras de Bonavides (1988), não se conhece uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

Dessa maneira, os mecanismos democráticos de que dispõe cada cidadão são, em regra, mais concretos e efetivos na esfera municipal. A democracia é mais evidente e apresenta o seu maior potencial para concretização de forma direta, sem intermediários, nos Municípios.

⁵³ Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Por fim, como leciona Silva (2001, p. 18), frisa-se que de qualquer avaliação tem uma perspectiva política que deve ser resgatada no sentido de contribuir para garantir a efetivação e universalização dos direitos de cidadania, mas essa contribuição só se realiza quando os resultados por ela produzidos servem para instrumentalizar a população nessa luta por cidadania.

5 CONCLUSÃO

A partir de toda a análise teórica da evolução histórica, dos marcos jurídicos nacionais e internacionais, das definições atuais, da aplicabilidade, do status normativo e das interseções existentes entre o direito à propriedade privada, o direito à moradia e o princípio da função social da propriedade, conclui-se que a concepção liberal clássica de direito à propriedade privada encontra-se, naturalmente, obsoleta, fazendo-se necessário hodiernamente enxergar tal direito à luz do princípio da função social da propriedade, ou seja, da necessidade de se atribuir uma finalidade social ao imóvel.

Mas não só isso. Faz-se importante perceber que, embora não apresente o conteúdo de que todos fazem jus a uma moradia digna, sendo tal entendimento próprio do direito à moradia, o direito à propriedade privada deve ser enxergado de forma dinâmica, como uma garantia que necessita ser exercida, tanto pelo fato de a função social ser elemento integrante de seu conceito, quanto por não ser razoável garantir tal direito àquele que reiteradamente comporta-se de forma a não desejar exercê-lo enquanto milhões de famílias seguem sem acesso a uma habitação.

Como exposto, não se trata de simplesmente relativizar o direito à propriedade privada com finalidades coletivistas, de concretizar o direito social à moradia por meio de uma redistribuição destas. Trata-se de proceder às devidas desapropriações urbanísticas, na forma contida expressamente na Constituição Federal de 1988 e, em seguida, priorizar a efetivação do direito fundamental à moradia.

Viu-se, a partir de diversos dados e estudos apresentados, que uma significativa parcela da população brasileira, maranhense e ludovicense seguem sem acesso a este direito basilar, indispensável a uma existência digna, sem o qual, frise-se não há sequer Estado Democrático de Direito devidamente constituído e concretizado, nem sociedade que possa auto intitular-se democrática.

Faz-se imperiosa a concretização do direito social fundamental à moradia por meio do poder público, portanto. E os Municípios brasileiros apresentam suas parcelas de competências e deveres nesse processo. Assim, embora seja procedimento excepcional, que só pode ser aplicado após cumpridas todas as etapas estabelecidas pela Carta Política de 1988, a desapropriação urbanística, prevista no art. 182, § 4º, III, da CRFB/88 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade e Planos Diretores, não é uma faculdade, mas um dever quando ocorrida a situação fática exposta no texto constitucional.

Por último, propõe-se a alteração do Plano Diretor do Município de São Luís, a fim de que este se adapte aos moldes da Lei Municipal nº 4.478/2005, de modo a tornar obrigatória, salvo impossibilidade devidamente fundamentada, a destinação dos imóveis desapropriados por meio do procedimento em tela à construção de habitações populares.

Assim, faz-se pertinente estabelecer, também por modificação da norma mencionada, que nas hipóteses em que tal destinação for impossível, procedendo o Município de São Luís à alienação do imóvel, deva destinar o saldo remanescente do que for arrecadado ao Fundo Municipal para habitação popular, uma vez que não se pode admitir que os déficits apontados se perpetuem sem que o poder público se utilize plenamente dos instrumentos de direito urbanístico à sua disposição.

Como dito, longe de carregar a ideia de abolição ou enfraquecimento da propriedade privada, o uso da desapropriação urbanística como instrumento de concretização do direito social fundamental à moradia conduz à ideia de que a propriedade privada deve ser protegida, reconhecida como direito fundamental e indispensável à liberdade humana e, justamente por isso, disponível a cada cidadão, como condição para uma vida digna.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, José. **Cartas a favor da escravidão**. Organização de Tâmis Parron. São Paulo: Hedra, 2008, p. 36.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 87; 90.
- ALVIM, Arruda. **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Livro Introdutório ao Direito das Coisas e o Direito Civil. v. XI. tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 38.
- AMARAL, Francisco dos Santos. A autonomia privada como princípio fundamental da ordem jurídica: perspectivas estrutural e funcional. In R. Inf. Legisl. a. 26, nº 102. – Brasília: 1989, p. 23.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, pp. 68-69; 80-81.
- ASHTON, Peter Walter. **A história da elaboração do BGB Alemão**. In Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, nº 31, 2013, p. 227.
- Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. Produto 2 - Relatório Técnico Final - 2ª Versão. Contratada: Fundação Getúlio Vargas, 2018, p. 10.
- Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC. **INCORPORA. Fórum Brasileiro das Incorporadoras**. Novas políticas habitacionais: um debate para o futuro do Brasil. 2020.
- ATKINSON, Anthony B. Desigualdade: o que pode ser feito? Tradução de Elisa Câmara. – São Paulo: LeYa, 2015, p. 243.
- AZEVEDO, Sérgio de.; ARAÚJO, Maria Bernadette. **Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”**: o perigo de abordagens corporativas. In Cadernos metrópole 17, 2007, p. 241.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito** (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). In Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. n. 9, mar/abr/mai 2007, Salvador, pp. 14-15.
- BERCOVICI, Gilberto. **O Direito de Propriedade e a Constituição de 1988**: Algumas Considerações Críticas. Cadernos de Direito. Piracicaba, 3(5): 67-77, jul/dez, 2003, p. 72.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. tir. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 9; 15-17.
- _____. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 92.
- _____. **O futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 15 ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2018, p. 182.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, pp. 384; 578-579; 675.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. In *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3º), pp. 715; 724.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Decreto de 21 de maio de 1821. Prohibe tomar-se a qualquer, cousa alguma contra a sua vontade, e sem indemnização. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/dim/1821/DIM-21-5-1821.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>. Acesso em: 10 dez 2019.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 5 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRITO, Alejandro Guzmán...[et al.]. **El Código Civil francés de 1804 y el Código Civil chileno de 1855: influencias, confluencias y divergencias: escritos en conmemoración del bicentenario del Código Civil francés**, Santiago: Ian Henríquez Herrera, Hernán Corral Talciani, editores.2004

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 18.

CARBONNIER, Jean. **Derecho flexible**. Madrid: Editorial Tecnos, 1974.

CARTA da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. In: **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_168.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **Hermenêutica Constitucional**. Métodos e princípios específicos de interpretação. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997, p. 84.

CARTA DE ATENAS, de novembro de 1933. Assembléia do CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2020

CAZZETTA, Giovanni. **Código Civil e nação**: do “Risorgimento” ao ocaso do Estado Liberal. In Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2015, p. 41.

CÓDIGO Civil Alemão, de 1º de janeiro de 1900. Disponível em: < https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_903.html>. Acesso em: 22 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Argentino, de 1º de janeiro de 1871. Disponível em: < https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Civil_de_la_Republica_Argentina.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Chileno, de 14 de dezembro de 1855. Disponível em: <https://leyes-cl.com/codigo_civil/582.htm>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Espanhol, de 24 de julho de 1889. Disponível em: < <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Francês, de 21 de março de 1804. Disponível em: < https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Italiano, de 2 de abril de 1865. Disponível em: < <https://www.notaio-busani.it/it-IT/codice-civile-1865.aspx>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Mexicano, de 31 de agosto de 1928. Disponível em: < <https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20Federal%20Mexico.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Português, de 4 de julho de 1867. Disponível em: < <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Codigo-Civil-Portugues-de-1867.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CÓDIGO Civil Uruguaio, de 23 de janeiro de 1868. Disponível em: < https://ia801307.us.archive.org/28/items/CodigoCivilParaElEstadoOrientalDe/Codigo_civil_ROU.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CNM. **Política Nacional de Habitação:** O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros. In Estudos Técnicos CNM – Volume 3, 2010, p.139.

CNM. Onu-Habitat lança Relatório Mundial das Cidades; CNM é destaque no Brasil. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/onu-habitat-lanca-relatorio-mundial-das-cidades-cnm-e-destaque-no-brasil>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

CONSTITUIÇÃO Francesa, de 3 de setembro de 1791, Disponível em <<https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CONSTITUIÇÃO Mexicana, de 5 de fevereiro de 1917, Disponível em <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CONSTITUIÇÃO Argentina, de 22 de agosto de 1994, Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Editora das Américas, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A constituição de Weimar: Um capítulo para a educação**. Educação & Sociedade, vol. 19, n. 63 Campinas Aug., 1998.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário:** uma proposta de releitura do princípio constitucional. Revista de Informação Legislativa. Ano 52, nº 205, 2015, pp. 28-29.

DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 10 dez 2019.

DECLARAÇÃO de Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos, de 15 de dezembro de 1791. Disponível em: <<https://photos.state.gov/libraries/adana/30145/publications-other-lang/PORTUGUESE-CONTINENTAL.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado. Publicada em 17 de janeiro de 1918. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-do-povo-trabalhador-e-explorado-1918.html>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Direito das Coisas. v. 4. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 131.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUGUIT, León. **Las Transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoléon**. 2. ed. Trad. Carlos G. Pousada. Madrid: Francisco Beltran Libreria, 1912.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução de A. B. Schumann. supervisão, apresentação e notas de José Paulo Netto. - São Paulo: Boitempo, 2010, p. 219-220.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar. 2003, p. 288.

_____. **Terras devolutas e a questão agrária**: anotações preliminares para um ensaio. In: Revista dos Tribunais, v. 629, março/1988, p. 56.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2012, p. 80.

FERREIRA, G. G.; CALMON, P.; FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. (2019). **Política habitacional no Brasil**: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180012. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04>, p. 13.

FILHO, Carlos Edison do Rêgo Monteiro. **Usucapião imobiliária urbana independente de metragem mínima**: uma concretização da função social da propriedade. In Revista Brasileira de Direito Civil, vol. 2, 2014, p. 16.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Propriedade, política urbana e Constituição**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

FIUZA, César Augusto De Castro; MARTINS, Thiago Penido. **Revisitando o instituto da desapropriação**: análise crítica sobre os procedimentos administrativos e judicial de desapropriação. In Direito e administração pública I. Organização CONPEDI/UNINOVE; Coord.: Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça [et al.]. – Florianópolis: FUNJAB, 2013, pp. 464-465.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48º ed. rev. - São Paulo: Global, 2003, p. 107.

FRIEDE, Reis. **Que não se culpe a constituição de Weimar**. In Revista de Direito Viçosa, v. 11, nº 02, 2019, p. 147.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Quem somos. Disponível em <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/a-fjp/>>. Acesso em 22 nov. 2020.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2015. Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. Direito das coisas. v. 5. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 243; 335.

HILL, Pascoe Grenfell. Cinquenta dias a bordo de um navio negreiro. Trad. Marisa Murray. – Rio de Janeiro: José Olympio, 2006, pp. 26-27.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções**. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 23. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008, p. 83.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 32-33; 80.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

IBGE. Censo é adiado para 2021; coleta presencial de pesquisas é suspensa. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27160-censo-e-adiado-para-2021-coleta-presencial-de-pesquisas-e-suspensa>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

IPEA. Nota Técnica. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. 2013, p. 4.

KANASHIRO, Milena. **Da antiga à nova Carta de Atenas** – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. In *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 9, p. 33-37, jan./jun. 2004. Editora UFPR.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 146.

KICH, Bruno Canísio. **A propriedade na ordem jurídica econômica e ideológica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998.

_____. Comentário ao artigo 182, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LEI das XII Tábuas, Roma, 475 a.C. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/12tab.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

LEI Fundamental da República Federal da Alemanha. Promulgada em 23 de maio de 1949. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis: Vozes, 1994, p. 156

MARICATO, Ermínia. *Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987, pp. 29-30.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 43-44.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. – Livro 1: O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. - São Paulo: Boitempo.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, pp. 549-550.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 858-861.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 81; 174-175.

MICHELINI, Carlos Roberto. **Legitimidade da propriedade urbana**: a engenharia na legalização e legitimação da propriedade urbana e na garantia de investimentos urbanos. Cuiabá: Carlini & Caniato Editorial, 2017.

MINISTÉRIO das Cidades; Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. – Belo Horizonte, 2013, p. 25.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Regional. SISHAB. Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em <<http://sishab.mdr.gov.br/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Direito das Coisas. Propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária. tomo XI. atual. São Paulo: Bookseller, 2002.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. v. 3. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 44; 83.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 203.

NANNI, Giovanni Ettore. A evolução do direito civil obrigacional: a concepção do direito civil constitucional e a transição da autonomia da vontade para a autonomia privada. *In*: LOTUFO, Renan (Coord.). **Cadernos de Direito Civil Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 167.

NASCIMENTO, Denise Morado.; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. **Déficit habitacional**: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? *In* Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo, 2009, pp. 107-108.

NETO, Eugênio Facchini. Comentário ao artigo 170, III. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. In *Textos & Contextos*. v. 10, n. 1, Porto Alegre, 2011, p. 157-169.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023**: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 8.

ONU-HABITAT III. United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development. **Documento de Políticas da Habitat III**. 10 – Políticas Habitacionais, 2016, p. 2.c. Disponível em <<http://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-10-Portuguese%CC%82s.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

ONU-HABITAT III. United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development. **Nova Agenda Urbana**, de 23 de dezembro de 2016, p. 5. Disponível em <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

ONU-HABITAT III. United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development. **Relatório Mundial das Cidades 2020**. Disponível em <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/chapter_1_urbanization_and_cities.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2020.

PAULA, Richard Negreiros de. **Semente de Favela**: jornalistas e o espaço urbano da Capital Federal nos primeiros anos da República – o caso do Cabeça de Porco.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**: introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 277.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Direitos reais. v. IV. 22. ed. rev. atual. por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do “déficit habitacional”. In *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 18, 2010, p. 5.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. **Contratos. Tutela judicial e novos modelos decisórios**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 59-63.

_____. Regularização fundiária de áreas indevidamente ocupadas. In ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo (coord.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 758-798.

PIKETTY, Thomas. *Às urnas, cidadãos!* trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017, p. 152-153

_____. **O capital no século XXI**. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. – 1 ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 15.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIPES, Richard. **Propriedade & Liberdade**. Trad. de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 26, 145, 147.

PLANO Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Maranhão (PEHIS-MA). Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano, 2005.

PONTES, Ted Luiz Rocha Pontes; LIMA, Renata Albuquerque. A evolução do conceito de propriedade privada e a desapropriação dos bens. In: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e. (coord.) **As garantias da propriedade e as intervenções estatais**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 271.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. 2. impr. São Paulo: Editora Ática, 2000, pp. 344-345.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, pp. 110-111.

REALE, Miguel. Prefácio. In: MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **Diretrizes teóricas do novo código civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 87.

RENNER, Karl. **Institutions of private law and their social functions**. Trad. Agnes Schwarzschild. Londres, 1949, p. 76.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia**. In Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 6. Edição 51, 2009. Resumo do pronunciamento efetuado na 63ª. Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23/10/2008, em Nova York. Trad. por Emmanuel Cavalcante Porto.

ROSENVALD, Nelson. O direito de laje e a tridimensionalidade da propriedade. In: **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Ehrhardt Júnior, Marcos; Cortiano Júnior, Eroulths (coords.). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 26.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 7. ed. – Porto: Edições Afrontamento, 1994, p. 121.

SÃO LUÍS. Lei nº 3.902, de 03 de maio de 2000. Cria a Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1303_lei_4590.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.119, de 23 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Terras, Habitação, Urbanismo e Fiscalização Urbana e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2002/411/4119/lei-ordinaria-n-4119-2002-dispoe-sobre-a-reorganizacao-da-secretaria-municipal-de-terras-habitacao-urbanismo-e-fiscalizacao-urbana-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.478, de 03 de junho de 2005. Dispõe sobre a construção e conservação de muros e calçadas e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2000/390/3902/lei-ordinaria-n-3902-2000-cria-a-secretaria-municipal-de-terras-habitacao-urbanismo-e-fiscalizacao-urbana-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.590, de 11 de janeiro de 2006. Regulamenta na esfera municipal os dispositivos que regulamentam o abandono de imóvel, previsto nos artigos 1.275 e 1.276 do Código Civil Brasileiro. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/saoluis/lei-ordinaria/2005/448/4478/lei-ordinaria-n-4478-2005-regulamenta-na-esfera-municipalos-dispositivos-que-regulamentam-o-abandono-de-imovel-previsto-nos-artigos-1275-e-1276->>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_8-lei_n.4.669_de_11.10.2006_d.o.m._n.195_-_completo.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 6.289, de 28 de dezembro de 2017. Institui Novo Código Tributário do Município de São Luís. Disponível em: <<https://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/arquivos/1560868523.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 6.406, de 26 de dezembro de 2018. Altera a Lei Municipal nº 6.289, de 28 de dezembro de 2017, que institui o Código Tributário do Município de São Luís. Disponível em: <<https://www.semfaz.saoluis.ma.gov.br/arquivos/1547987699.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

SÃO LUÍS. Lei Orgânica do Município de São Luís/2011. Disponível em: <<https://www.camara.slz.br/lei-organica/?s=lei+org%C3%A2nica#>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET; Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 134; 261.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 51.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 282.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 18.

_____. **Política Habitacional Brasileira.** Verso e Reverso. São Paulo: Cortez Editora, 1989, p.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, pp. 23-50.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação:** análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coords.). **Estatuto da Cidade:** Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo.** In Revista Brasileira de Estudos de População. jan/jun, 1990, p. 4.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil:** Direito das Coisas. v. 4. 6. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 90.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp. 306-307.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. In Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº 06, junho de 2005, p. 107.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** Livro 1. Leis e costumes. trad. de Eduardo Brandão. - São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 66.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Conhecimento e política.** Tradução de Edyla Mangabeira Unger. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 196.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de artigo em publicação periódica científica.** Fortaleza: UFC, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2018/12/guia-normalizacao-artigos-ufc-2018.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Guia de normalização para elaboração de referências.** Fortaleza: UFC, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2019/10/guia-de-referencias-06.10.2019.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

VALENTE, Gabriela; CARNEIRO, Lucianne. Mais casa sem gente do que gente sem casa. O Globo. n. 29974, 31/08/2015. Economia, p. 21. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513614/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

VIANA, Raquel de Mattos...[et al.]. **Carências habitacionais no Brasil e na América Latina:** o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. In Caderno de Geografia, v.29, n.56, 2019, pp. 289-290.

VIEIRA, Hugo Otávio Tavares. **As Ordenações Filipinas:** o DNA do Brasil. In. Revista dos Tribunais, vol. 958, agosto 2015, pp. 5-6.