

O PAPEL DO ESTADO NA APLICAÇÃO DO ART. 1.276 DO CÓDIGO CIVIL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E NA REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

THE ROLE OF THE STATE IN THE APPLICATION OF ART. 1,276 OF THE CIVIL CODE IN ENFORCEMENTING THE RIGHT TO HOUSING AND REDUCING THE HOUSING DEFICIT IN BRAZIL

Rodolfo Fares Paulo¹

Agnéia Luciana Lopes de Siqueira²

Aumeri Carlos Bampi³

RESUMO

O estudo objetiva explorar a aplicação do artigo 1.276 do Código Civil brasileiro como um instrumento possível e de alta relevância jurídica para garantir o direito à moradia e combater o déficit habitacional no país. Contextualizando essa legislação, conforme estabelecido pelo artigo 65 da Lei n.º 13.465/2017, os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal podem ser destinados, entre outras funções, a programas habitacionais, em prol do interesse público municipal ou distrital. Além disso, analisa-se a proposta de projeto de lei

¹ Doutorando-bolsista (FAPEMAT) em Ciências Ambientais pela UNEMAT/Cáceres. Mestre-bolsista (CAPES/PROSUP Modalidade 1) em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília/SP - UNIVEM. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (2009). Assistente parlamentar na Câmara Municipal de Sinop/MT. Professor na Faculdade de Sinop - FASIP. Desenvolveu Projetos Ambientais para Associação Mato-grossense de Educação Ambiental. Advogado inscrito na OAB/MT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8090150797190657> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5726-8118> E-mail: rfpaulo@gmail.com

² Agnéia Luciana Lopes de Siqueira
Doutoranda em Ciências Ambientais pela UNEMAT/Campus Cáceres. Mestra em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2011). Especialista em Língua Portuguesa e Literatura pela UNEMAT/Campus de Sinop (2001). Graduada em Licenciatura Plena em Letras pela UNEMAT/Campus de Sinop (2000). Professora concursada do Município de Sinop/MT. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3194154313302517> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8458-5779> E-mail: aglucianasiqueira@gmail.com

³ Professor Livre-docente na Universidade do Estado de Mato Grosso. Possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia FAFIMC - PUC - RS - Campus de Viamão, Especialização em Planejamento Educacional, e Doutorado em Filosofia e Ciências da Educação pela Universidade de Santiago de Compostela (2000), revalidado pelo Programa de Doutorado em Educação da UFRGS. Possui Pós-doutorado em Psicologia Social pela USP. É professor efetivo da Universidade do Estado de Mato Grosso desde 1990, lotado na Faculdade de Ciências Humanas e Linguagem. É professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da UNEMAT (mestrado/doutorado). É professor do Mestrado em Geografia / UNEMAT atuando com Espaço, política e dinâmica territorial. Coordenou o Doutorado Interinstitucional DINTER - EDUCAÇÃO UFRGS / UNEMAT. Atuou também na gestão universitária e na gestão pública municipal de Sinop. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4800812434410023> . Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3410-9376> E-mail: aumeri@unemat.br

inspirada na interpretação e aplicação do artigo 1.276, buscando melhorar sua eficácia e implementação. A pesquisa utiliza uma abordagem metodológica qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, examinando fontes doutrinárias e legislativas para compreender a aplicação prática da legislação e seus impactos na sociedade. Os resultados demonstram que, apesar dos desafios enfrentados, a correta aplicação deste dispositivo legal pode significar importantes contribuições na promoção do direito à moradia e reduzir o déficit habitacional no Brasil em prol de uma sociedade mais justa e equitativa.

Palavras chaves: abandono; desenvolvimento; direitos humanos; função social da propriedade. regularização fundiária.

ABSTRACT

The study aims to explore the application of article 1,276 of the Brazilian Civil Code as a possible and highly relevant legal instrument to guarantee the right to housing and combat the housing deficit in the country. Contextualizing this legislation, as established by article 65 of Law No. 13,465/2017, properties collected by municipalities or the Federal District may be allocated, among other functions, to housing programs, in favor of the municipal or district public interest. In addition, the proposed bill inspired by the interpretation and application of article 1,276 is analyzed, seeking to improve its effectiveness and implementation. The research uses a qualitative methodological approach, based on bibliographic review and documentary analysis, examining doctrinal and legislative sources to understand the practical application of the legislation and its impacts on society. The results demonstrate that, despite the challenges faced, the correct application of this legal provision can mean important contributions in promoting the right to housing and reducing the housing deficit in Brazil in favor of a more just and equitable society.

Keywords: abandonment; development; human rights; social function of property; land regularization.

INTRODUÇÃO

A questão da moradia é um dos principais desafios sociais enfrentados pelo Brasil. O déficit habitacional, que afeta milhões de pessoas, resulta em uma série de consequências negativas, incluindo a ocupação irregular, em áreas de risco ou de

destinação ambiental como APPs, em espaços insalubres, ocasionado a proliferação de favelas, habitações precárias e a violação dos direitos humanos básicos.

Nesse contexto, a legislação brasileira desempenha um papel essencial na busca por soluções eficazes para este problema, que é uma questão estrutural e um desafio socioeconômico e às políticas públicas em todas as regiões do país.

Assim, o artigo 1.276 do Código Civil emerge como um instrumento jurídico significativo, cujo potencial para promover o direito à moradia e reduzir o déficit habitacional merece uma análise detalhada. O artigo 1.276 estabelece os parâmetros para a aquisição de propriedade por meio de usucapião, um mecanismo que permite a regularização fundiária de imóveis ocupados de forma contínua e pacífica por determinado período de tempo. Este dispositivo legal visa, entre outras coisas, assegurar a função social da propriedade, um princípio fundamental na Constituição Federal de 1988. A função social da propriedade implica que a posse e o uso da terra devem atender aos interesses coletivos, promovendo, assim, o bem-estar social.

Destarte, este estudo tem como objetivo principal examinar o papel do artigo 1.276 do Código Civil na efetivação do direito à moradia digna e na redução do déficit habitacional no Brasil. Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa, que inclui uma revisão bibliográfica abrangente, análise documental e o exame das políticas habitacionais recentes. Esta abordagem permite construir uma compreensão aprofundada e crítica da aplicação prática deste dispositivo legal e de seus efeitos na sociedade.

O artigo está estruturado de maneira a abordar diferentes aspectos fundamentais relacionados à política urbana e à função social da cidade e da propriedade. Inicialmente, são discutidos os conceitos de política urbana e função social da cidade e função social da propriedade, que estabelecem a importância do ordenamento urbano e o uso das propriedades em consonância com os interesses coletivos. Em seguida, o tema da moradia digna é explorado, destacando o direito fundamental à habitação de qualidade, essencial para a dignidade humana. O artigo também aborda o déficit habitacional no Brasil, evidenciando os desafios do país para garantir condições adequadas de moradia para a população. Por fim, o tema central que aborda o instituto do abandono no Código Civil, que trata da questão dos imóveis desocupados e seu impacto na sociedade, inclusive, a partir de uma análise sobre a implementação desse instituto pelos municípios, por meio da criação de Leis

Municipais específicas, buscando soluções para a problemática do abandono de imóveis urbanos e suas consequências para o desenvolvimento urbano sustentável.

Deste modo, ao longo deste estudo, são discutidos os principais desafios e oportunidades relacionados à implementação do artigo 1.276, bem como suas implicações para a promoção de uma sociedade mais justa e equitativa, inclusive a partir da análise de uma proposta de projeto de lei. Com isso, visa demonstrar que, apesar dos obstáculos, a aplicação eficaz deste artigo pode contribuir significativamente para a solução do problema habitacional no Brasil, garantindo o direito à moradia para todos os cidadãos.

1. POLÍTICA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Dentro do contexto do fenômeno mundial da urbanização, a função social da cidade e a política urbana são conceitos fundamentais para a construção de ambientes urbanos que promovam a justiça social, a inclusão e a sustentabilidade, estando interligados de forma que visam garantir que o desenvolvimento das cidades atenda às necessidades coletivas, respeitando direitos fundamentais e promovendo o bem-estar de toda a população e o equilíbrio ambiental necessário.

A função social da cidade, portanto, refere-se ao papel que os espaços urbanos devem desempenhar para assegurar uma qualidade de vida digna a todos os seus habitantes. Este princípio implica que as cidades devem ser planejadas e administradas de maneira a proporcionar acesso equitativo a um conjunto de espaços e atividades como serviços públicos essenciais, infraestrutura que dê suporte ao conviver, moradia adequada, transporte eficiente, áreas verdes e condições de empregabilidade, uma vez que, no contexto capitalista a necessária renda provê os elementos de acesso às questões vitais como água, comida, energia, condições de mobilidade e do habitar.

Além disso, a função social da cidade deve destacar a importância de preservar o patrimônio cultural e ambiental, garantindo que o desenvolvimento urbano não comprometa os elementos naturais dispostos no território da mancha urbana e seu entorno, bem como preserve a memória histórica das comunidades.

A política urbana, por sua vez, é o conjunto de diretrizes, ações e instrumentos legais e administrativos destinados a organizar o desenvolvimento das cidades. No Brasil, a política urbana está consagrada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece

princípios e normas para a gestão urbana. Essa legislação visa democratizar o acesso à terra urbana, combater a especulação imobiliária, regularizar assentamentos informais e promover a participação popular nos processos de planejamento e gestão das cidades.

Surge nesse momento o direito à cidade, uma vez que, segundo Nolasco (2008), o entendimento dos constituintes de 1988, ao afirmar que a Política Urbana tem como objetivo principal ordenar o planejamento e o pleno desenvolvimento das funções da cidade e de sua propriedade urbana.

Neste sentido, o art. 182, da Carta Magna, estabelece que cabe ao Poder Público Municipal como ente federativo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como garantir o bem-estar dos seus habitantes, devendo possuir como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o Plano Diretor, que dentre outras funções deverá determinar a função social da propriedade urbana.

A Constituição Federal atribui ainda ao Município, em seu artigo 30, inciso VIII, a competência de “promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 1º, parágrafo único, tendo como diretrizes fundamentais a Política de Ordenamento dos Municípios brasileiros, visa a ordem pública e o interesse social, bem como o bem-estar dos cidadãos e o seu equilíbrio ambiental. Nesse sentido, é fundamental, no entanto, segundo propõe Nelson Saule Jr. e Maria Elena Rodriguez (*apud* Nolasco, 2008, p. 108), que os governos brasileiros apliquem alguns

(...) princípios e objetivos constitucionais (...) tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, a democracia direta, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais, o princípio da igualdade, os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, a proteção ao meio ambiente como critérios para a solução dos conflitos ambientais urbanos.

Uma política urbana eficaz deve promover a inclusão social, reduzir desigualdades e garantir que todos os cidadãos tenham acesso a uma moradia digna

e a serviços essenciais. Para isso, é fundamental a implementação de instrumentos como o Plano Diretor, que é um documento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e serve como guia para o desenvolvimento e ordenamento territorial. O documento orientador, portanto, deve ser elaborado com ampla participação da sociedade civil, assegurando que as vozes de todos os segmentos da população sejam ouvidas e consideradas.

Além do Plano Diretor, outros instrumentos da política urbana incluem a desapropriação com pagamento em títulos, a outorga onerosa do direito de construir, a usucapião urbana e a perda da propriedade particular por abandono, bem como a sua incorporação ao patrimônio do Município⁴. Esses mecanismos são utilizados para regular o uso e a ocupação do solo, combater a ociosidade de imóveis urbanos e incentivar o desenvolvimento de áreas subutilizadas.

Desta forma, a função social da cidade e a política urbana são pilares essenciais para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Através de um planejamento urbano participativo e de uma gestão democrática, é possível promover o desenvolvimento urbano que respeite os direitos humanos, preserve o meio ambiente e melhore a qualidade de vida de todos os cidadãos.

2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

É sabido que todos os brasileiros têm direito à propriedade, um direito essencial para a existência de uma vida digna, conforme estabelecido pela Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXII, que o inclui no rol de direitos e garantias fundamentais. Simultaneamente, a Constituição Federal de 1988 destaca a Função Social da Propriedade como um princípio fundamental, tanto no âmbito dos direitos individuais e coletivos, no artigo 5º, inciso XXIII, quanto como princípio geral da atividade econômica, conforme o artigo 170, inciso III. Esses artigos reafirmam a importância do direito à propriedade e da função social da propriedade como pilares dos direitos fundamentais e da ordem econômica.

Desta forma, no que tange à função social da propriedade urbana disciplina a Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em

⁴ Disponíveis no Capítulo II, Da Política Urbana, artigos 182 à 183, da Constituição Federal de 1988.

lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

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

Nesse mesmo diapasão entendem Motta e Barchet (2007, p. 198), ao afirmarem que

Logo, a função social da propriedade está direta e umbilicalmente ligada à sua produtividade. Se a propriedade é estática e improdutiva, o Estado é dotado de meios constitucionais e legais de intervenção no domínio econômico, que, embora gradativos, podem culminar com a perda do direito à propriedade sobre determinado bem.

Sendo assim, a Constituição atribui ao Município exigir do proprietário do solo que promova adequado aproveitamento, conforme dispõe o art. 182, §4º

§ 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 compulsório;

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

III- Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Brasil, 1988)

Ocorre, no entanto, que o instituto da desapropriação urbanística previsto no mencionado artigo, pode ser compreendido como uma medida ineficaz, uma vez que na prática inexistente. Embora a legislação conceda aos entes municipais o poder de exigir o adequado aproveitamento de áreas urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, mediante instrumentos como parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo sobre a propriedade e desapropriação com indenização em títulos da dívida pública, muitas administrações municipais não aplicam efetivamente esses dispositivos.

Esta falta de implementação pode ser resultado de entraves políticos, administrativos ou mesmo da ausência de estruturas técnicas e jurídicas adequadas para gerenciar e executar tais medidas. Assim, a subutilização do instituto da desapropriação urbanística não apenas compromete a eficácia das políticas de desenvolvimento urbano, mas também perpetua a especulação imobiliária e dificulta a promoção da função social da propriedade urbana, que deveria ser um instrumento essencial para o ordenamento e crescimento sustentável das cidades brasileiras.

Diante desse contexto, o abandono previsto no artigo 1.276 do Código Civil, como uma das formas de perda da propriedade, pode ser uma solução eficaz para garantir a função social da propriedade e assim a função social da cidade, uma vez que, quando uma propriedade é deixada em estado de abandono, o dispositivo legal permitirá que o poder público ou outros interessados intervenham para dar um uso adequado a esse bem, contribuindo para o desenvolvimento urbano e o bem-estar da população.

Conforme abordado adiante, a aplicação desse artigo pode, portanto, ser uma ferramenta valiosa para enfrentar o problema das propriedades improdutivas ou subutilizadas, promovendo a requalificação de áreas urbanas e a redução do déficit habitacional no país. A conversão dessas propriedades para usos que atendam às necessidades sociais reflete a essência da função social da propriedade,

estabelecendo um equilíbrio entre o direito individual à propriedade e os interesses coletivos da sociedade, tema do próximo tópico.

3. Moradia digna: um conceito além da questão predial

O O desenvolvimento urbano desordenado no Brasil tem causado uma série de problemas sociais e econômicos, entre os quais destaca-se a marginalização da população. Este fenômeno, impulsionado pela falta de recursos financeiros, força muitos cidadãos a viverem em condições precárias, resultando no crescimento descontrolado das favelas.

Neste sentido, explorar as diversas facetas desse problema, abordando desde a marginalização e suas consequências até a importância do direito à moradia digna, conforme previsto na Constituição Federal é imprescindível. Analisar, portanto, o déficit habitacional no país, suas causas e possíveis soluções, com o intuito de compreender como políticas públicas podem ser melhoradas para proporcionar uma vida digna a todos os brasileiros é um compromisso de cidadania para com a população brasileira.

Quanto à marginalização e segregação social, denota-se que a falta de recursos financeiros deixa muitos habitantes à margem da sociedade, razão pela qual são obrigados a se amontoar em barracos, dando origem assim às inúmeras favelas existentes. A origem histórica desse problema remonta aos processo coloniais, passando pelos governos oligarcas que pouco se preocuparam com um ordenamento favorável às populações que descendiam de pessoas escravizadas, imigrantes e outras tantas populações movidas pelo êxodo rural no país, pois grassou a alta desigualdade social na formação sociopolítica e econômica do Brasil. Vale assim, ratificar, nesse sentido, que segundo Nolasco (2008, p. 56)

no Brasil, a ordenação das cidades não constitui uma tradição. As grandes cidades enfrentam, diariamente, as consequências do crescimento desordenado, causador do caos urbano. Há uma imensa massa de pessoas que vivem em extrema pobreza, em condições sub-humanas, a começar pelos cortiços, constituídos por um pequeno espaço com elevado número de pessoas vivendo em situações promíscuas – favelas compostas de barracos, construídas com restos de materiais de toda espécie,

sujeitas a constantes deslizamentos, causando mortes e dores para uma classe socialmente marginalizada.

É, portanto, imprescindível que o Estado deve atender as necessidades da sociedade como um todo, apoiando e implementando soluções que permitam a ascensão de todas suas camadas. Posta assim a questão, é de se dizer inicialmente que para que todos tenham acesso a uma moradia digna há necessidade de políticas macroeconômicas que superem a alta desigualdade social do país. Necessário se faz, portanto, que o estado brasileiro monitore o acesso aos bens econômicos de modo contínuo, construindo, a partir da voz das populações políticas públicas adequadas de (re)ordenamento urbano.

Com a Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, o direito à moradia passou a integrar o rol de direitos sociais⁵ juntamente com os direitos à educação, saúde, trabalho, segurança, dentre outros, conforme estabelece o artigo 6º da Constituição Federal vigente:

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

Moradia para fins didáticos pode ser classificada, na concepção de Nolasco (2008, p. 88) como a

posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo da intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. (...) Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o

⁵ José Afonso da Silva, classifica os direitos sociais como “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, 2006, p. 286b)

direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.

Nota-se que, a Constituição Federal menciona apenas o direito à moradia, mas devido ao fato de a dignidade da pessoa humana ser considerada, constitucionalmente, como um dos princípios fundamentais do Estado, deve-se, portanto, ao ler tal dispositivo, interpretar extensivamente o direito à moradia como um direito à moradia digna.

Se o conceito de moradia não é muito explorado pelos doutrinadores, não podemos dizer o mesmo em relação ao conceito de dignidade da pessoa humana. Porém, de todas as definições a mais utilizada é a da Immanuel Kant (2004, p. 65) que afirma o seguinte:

(...) no reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade.

Sendo assim, o direito à moradia digna deve ser encarado como uma forma do Estado garantir uma vida mais digna para toda a população, observando assim todos os requisitos para obtenção de uma vida mais saudável, tanto fisicamente como psicologicamente.

Portanto, quando menciona-se a expressão moradia, logo leva-se em consideração as condições urbanas adequadas, como equipamentos de saúde, educação e lazer eficientes, integrados a um mesmo projeto urbanístico, em outras palavras, deverá haver uma interligação entre todos esses direitos sociais.

Vale salientar, entretanto, que a Carta Magna em seu artigo 23, IX, já atribuída à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. Bem como também, em seu artigo 7º, inciso IV, que atribui direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, como um “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação [...]”.

Dessa forma, fica evidenciado que o direito à moradia se trata de um direito essencial ao homem, uma vez que embora tenha sido considerado apenas como direito social a partir do ano de 2000, já era possível encontrar alguns dispositivos constitucionais que o garantisse.

Mas o que se considera como moradia? O conceito de moradia digna, não deve se ater somente ao fato do indivíduo possuir um teto sobre sua cabeça, uma vez que existe muitos fatores que devem ser considerados, assim como, uma infraestrutura básica, com ruas pavimentadas, saneamento básico (abastecimento de água, tratamento de efluentes rede de águas pluviais e coleta de resíduos sólidos urbanos), acesso a energia elétrica e iluminação pública, arborização urbana e equipamentos urbanos necessários à vida (educação, saúde, abastecimento de víveres) condições que proporcionem aos cidadãos uma qualidade de vida digna.

Ao tratar sobre uma definição, Santiago (2010) oportunamente cita o Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que atribui que o direito à moradia “não deveria ser interpretado em sentido restrito que equipara como, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos”, ou seja, o conceito de moradia digna envolve aspectos muito mais amplos, sendo que o autor os enumera alguns, como: segurança legal da posse, independente do tipo, afinal todas as pessoas deveriam possuir um grau de segurança, o qual garanta proteção legal contrapressões incômodas e outras ameaças; disponibilidade de serviços gerais, materiais, facilidades e infraestrutura, como acesso aos recursos naturais comuns, água potável, energia elétrica, saneamento básico, serviços de emergência etc.; custo acessível, afinal um imóvel com preço acessível, de certa forma que sua obtenção não dificulte a realização ou aquisição de outras necessidades básicas; habitabilidade, ou seja, deve possuir um espaço adequado para protegê-los do frio, calor, chuva, dentre outras ameaças à saúde, bem como, inclusive sua segurança física; e por fim, a localização, uma vez que a moradia ideal deve estar em uma localização que permita o fácil acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas etc.

José Afonso da Silva (2006, p. 314) determina que o direito à moradia vai muito mais além do elemento físico predial qualquer, mas assevera ser um lugar onde o cidadão poderia se abrigar juntamente com sua família, na verdade

(...) Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê na Constituição portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). (...) Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia (...)

Tendo Tendo em vista que o artigo 3º da Constituição Federal traz como fundamentos da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade justa e solidária, com o intuito de erradicar a marginalização, é que se faz necessário, portanto, o direito a uma moradia digna e adequada. Nesses termos, tal direito social, deve ser considerado como um direito positivo de carácter prestacional do Estado.

O maior problema relacionado a esse direito social está no fato de não haver dispositivo constitucional, ou até mesmo infraconstitucional, que defina exatamente o significado de moradia digna. E, é nesse sentido que Sarlet (2008, p. 2020), ao relacionar tal direito com o princípio da dignidade da pessoa humana e ao próprio direito à vida, considera como essencial, “considerar os parâmetros mínimos indispensáveis para uma vida saudável”, seguindo as exigências propostas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), tendo como intuito buscar um bem-estar físico, mental e socioambiental.

Podemos tomar como parâmetro, também, o que o Código Tributário Nacional em seu artigo 32, parágrafo 1º, entende como propriedade urbana para fins de constituição de fato gerador para cobrança do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), ou seja: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitários; rede de iluminação pública; e escola ou posto de saúde a menos de 3 km..

Em suma, tal direito à moradia digna está fortemente ligado, conforme expõe com primor Sarlet (2008), aos direitos de subsistência, uma vez que, se não for assegurado, a pessoa não terá sequer o direito à própria existência física,

consequentemente ao direito à vida. É por esse motivo que o direito à moradia digna deve ser considerado como um direito da personalidade.

Assim, ao se refletir sobre a importância do direito à moradia digna e suas implicações constitucionais, é inevitável destacar a urgência em enfrentar o problema do déficit habitacional no Brasil. O crescimento urbano desordenado e a marginalização social resultam em um número alarmante de pessoas sem acesso à habitação adequada. O déficit habitacional se apresenta como um dos maiores desafios a serem superados para garantir a dignidade pessoal e familiar e um bem-estar da coletividade.

Desta forma, nos próximos tópicos, serão analisadas as causas, os efeitos e possíveis caminhos para a solução do déficit habitacional, buscando compreender como políticas públicas e iniciativas governamentais podem ser aprimoradas para atender às necessidades de moradia da população brasileira

3. O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

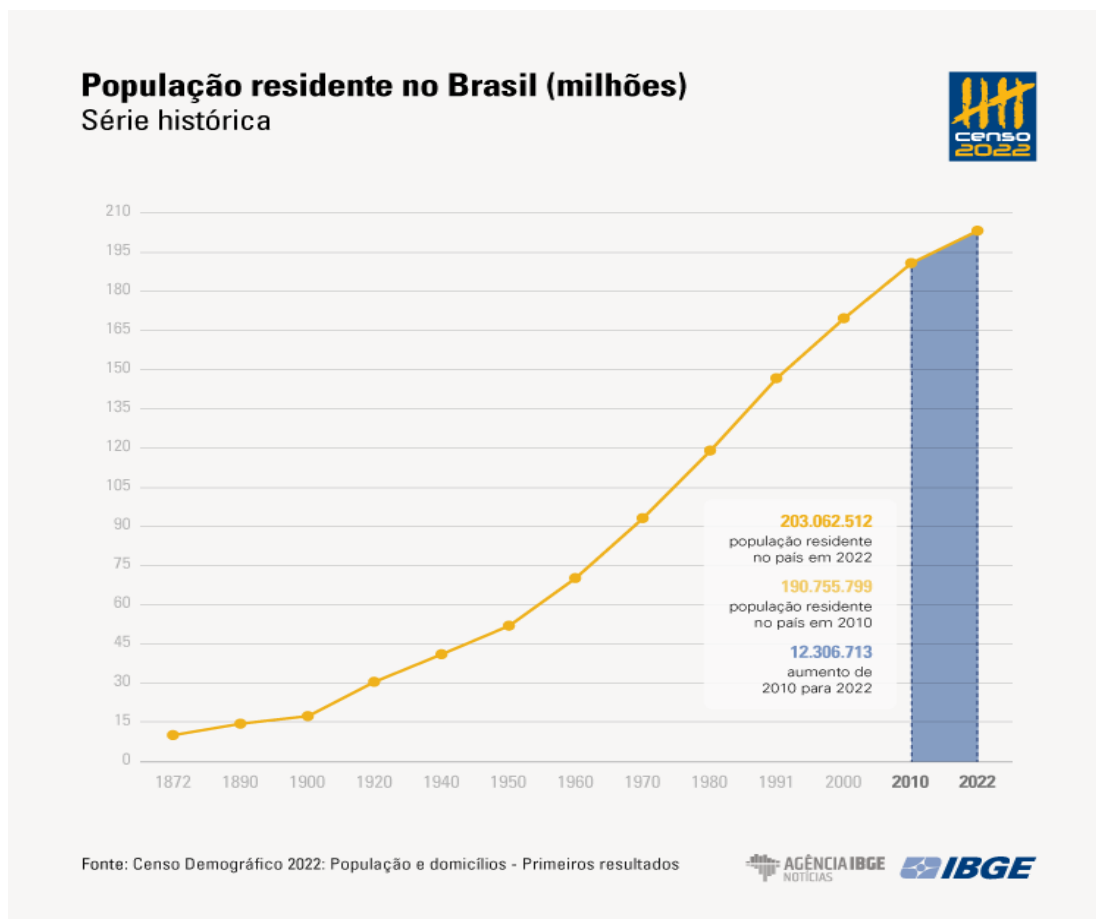
O déficit habitacional no Brasil é um problema persistente que afeta milhões de pessoas em diversas regiões do país. Esse déficit representa a falta de moradias adequadas para a população, abrangendo tanto a ausência de unidades habitacionais quanto as condições precárias das existentes. A questão habitacional no Brasil envolve fatores econômicos, sociais e urbanos complexos, exigindo políticas públicas eficazes e sustentáveis para sua resolução.

Entre as causas do déficit habitacional estão o crescimento populacional e a urbanização acelerada nas últimas décadas, que aumentaram a demanda por moradias, especialmente nas grandes cidades. A migração interna, com pessoas se deslocando do campo para áreas urbanas em busca de melhores oportunidades, contribuiu significativamente para esse fenômeno. (Mumford, 1991)

No período de menos de 40 anos (1940-1980), a população brasileira passou de majoritariamente rural para predominantemente urbana, em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos registrados. Esse processo, impulsionado pela migração de uma grande massa de pessoas em situação de pobreza, ocorreu dentro de um modelo de desenvolvimento urbano que excluiu as camadas de menor renda das condições básicas de urbanidade e da plena inserção na cidade. Nos locais com maior crescimento e dinamismo urbano, as características da cidade se

concentraram em áreas restritas, onde moravam, faziam negócios e consumiam apenas uma minoria da população (ROLNIK, 2009).

Figura 1: Brasil – Crescimento populacional de 1940 a 2022



FONTE: IBGE (2023)

Neste sentido, a desigualdade econômica é uma das principais causas do déficit habitacional. A população de baixa renda enfrenta dificuldades para acessar o mercado imobiliário formal devido ao alto custo dos imóveis e às condições restritivas de financiamento. Isso leva muitas famílias a se estabelecerem em habitações inadequadas ou em áreas informais, como favelas e ocupações irregulares.

De acordo com Andrade (1998), nos países subdesenvolvidos, as cidades enfrentam sérios problemas, uma vez que não conseguem oferecer empregos estáveis aos migrantes que nelas chegam. Como resultado, esses indivíduos acabam sobrevivendo de trabalhos informais, pedindo esmolas ou recolhendo restos de alimentos em depósitos de lixo, formando uma realidade de submundo, muitas vezes

localizada nas periferias, que contrasta com as áreas mais abastadas e de classe média.

Se o crescimento ocorreu de maneira geral por toda a cidade, afetando-a como um todo, podemos afirmar com certeza que as moradias dos mais pobres foram ainda mais impactadas. É com base nesse entendimento que Mumford explica que

O congestionamento urbano verifica-se naturalmente quando um número demasiado grande de pessoas começa a competir por um número limitado de apartamentos e quartos; e, quando um proletariado comercial e industrial começou a afluir em massa para as grandes capitais (...) tais condições tornaram-se crônicas. (Mumford, 1991, p. 467)

Neste sentido, Ribeiro esclarece que a aparente solução ao déficit habitacional gerado por este crescimento urbano desordenado é a criação de favelas, o que é entendido por ele como uma forma clara de deterioração urbana, ao afirmar que

A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. Soluções esdrúxulas é verdade, mas não únicas que estão a seu alcance. Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares (...). (Ribeiro, 2006, p. 188)

Outro Outro fator importante é a falta de políticas habitacionais efetivas e contínuas. Historicamente, o Brasil tem enfrentado desafios na implementação de políticas públicas eficientes para enfrentar o déficit habitacional. Embora programas como o "Minha Casa, Minha Vida" tenham sido lançados pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) com o intuito de reduzir o déficit habitacional e, desde sua criação em 2009, tenham contratado mais de 5 milhões de unidades habitacionais, beneficiando mais de 20 milhões de pessoas com um investimento superior a R\$ 409 bilhões, o déficit habitacional no Brasil continua sendo um sério problema social, tendo ainda sido agravado pela paralisação do programa nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Governo de Jair Bolsonaro (2019- 2022).

Neste mesmo diapasão Cunha (2020, p. 60-61) relata que, segundo levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “mais de 80% do déficit habitacional brasileiro está localizado em famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos”.

No entanto, convém ressaltar que, o déficit habitacional no Brasil não se limita apenas às grandes metrópoles e suas áreas de abrangência, mas atinge também as cidades médias e pequenas, que enfrentam desafios similares no que diz respeito à oferta de moradias adequadas para suas populações. Muitas dessas localidades sofrem com a escassez de infraestrutura básica e com a falta de políticas públicas eficazes para regularizar e expandir o acesso à habitação. Além disso, a deficiência habitacional não está restrita ao contexto urbano, mas também se estende ao campo, onde as condições de moradia para trabalhadores rurais e suas famílias são, em muitos casos, precárias, refletindo a desigualdade no acesso à terra e à habitação digna em diversas regiões do país.

Mapa 01: Déficit Habitacional no Brasil - 2016

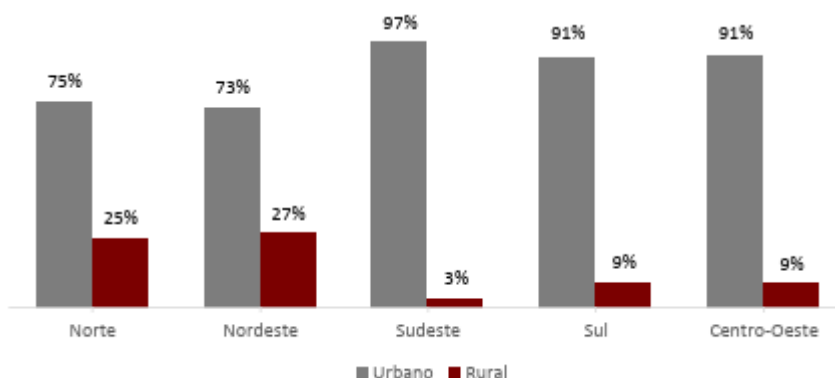


Fonte: Fundação João Pinheiro (2020)

A imagem ilustra o déficit habitacional por unidade federativa, com base na análise da Fundação João Pinheiro no Relatório do Déficit Habitacional no Brasil (2016-2019), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

e do Governo Federal. Nota-se que São Paulo é o único estado com um déficit entre 200 mil e 500 mil domicílios, enquanto grande parte das regiões Sul, Sudeste e Nordeste apresentam elevados índices de déficit habitacional. Esse cenário evidencia a concentração da carência por moradias em áreas mais populosas do país.

Gráfico 02: Distribuição do déficit habitacional na zona urbana e rural



Fonte: Fundação João Pinheiro (2020)

Observa-se que a maior parte do déficit habitacional está concentrada em áreas urbanas em todas as regiões, com destaque para o Sudeste, onde 97% do déficit ocorre em áreas urbanas e apenas 3% em zonas rurais. No Sul e no Centro-Oeste, esse percentual urbano também é elevado, atingindo 91% em ambas as regiões. Já no Norte e no Nordeste, embora o déficit urbano continue predominante (75% e 73%, respectivamente), há uma parcela significativa da carência habitacional no meio rural, com 25% no Norte e 27% no Nordeste. Esses dados refletem a intensa urbanização do país e indicam que a falta de moradias adequadas é um problema mais expressivo nos centros urbanos, embora ainda persista uma necessidade relevante de habitação em áreas rurais, especialmente no Norte e Nordeste.

Importante destacar que, mesmo diante deste quadro de evidente déficit habitacional, é possível identificar vários municípios que mesmo com a estagnação e alguns casos até mesmo a redução da sua população, optam por ampliar sua área urbana, como os municípios citados por Santoro, Cobra e Bonduki (2010): Pereira Barreto/SP, que, apesar da diminuição de sua população devido a ações de desmembramento, criou uma área de expansão no plano diretor com quase três vezes o tamanho da atual área urbana; além de Andradina/SP que, embora tenha apresentado taxas de crescimento demográfico muito baixas (0,58% entre 1991 e

2000 e -0,10% entre 2000 e 2007, de acordo com o IBGE), criou no plano diretor três áreas de expansão, o que representa um aumento de 58,51% da área urbanizada.

A expansão da mancha urbana representa, para as prefeituras, não apenas a possibilidade de aumentar a arrecadação do IPTU, mas também a necessidade de estender serviços urbanos e construir e manter novos equipamentos, entre outras despesas. Muitas vezes, a criação de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente ao processo de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração das áreas centrais, onde o estado já investiu em infraestrutura e equipamentos sociais, que continuam exigindo manutenção. Quase nunca, novos parcelamentos periféricos estão relacionados à falta de imóveis urbanos, sendo comum observar municípios com milhares de lotes vazios, enquanto a implantação de novos loteamentos continua intensa. Essas dinâmicas seguem a lógica do mercado imobiliário e fundiário, marcada pela especulação (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010).

As consequências do déficit habitacional são numerosas e preocupantes. Milhões de brasileiros vivem em moradias inadequadas, sem acesso a serviços básicos como água potável, saneamento e eletricidade. Essas condições prejudicam a saúde, a educação e a qualidade de vida das pessoas, perpetuando o ciclo de pobreza. Além disso, a falta de moradias adequadas contribui para a exclusão social e econômica, afetando o desenvolvimento das comunidades e aumentando a criminalidade e a violência e aumentando a vulnerabilidade social.

A precariedade habitacional também impõe um fardo econômico ao governo, que precisa investir em serviços emergenciais e infraestrutura para atender a essas populações.

Para enfrentar o déficit habitacional, é fundamental desenvolver políticas habitacionais integradas que considerem a complexidade do problema. Isso inclui a construção de novas moradias, a regularização de áreas informais, a melhoria das condições das habitações existentes e a utilização do instituto do “abandono” previsto no Código Civil como um dos caminhos possíveis para auxiliar na solução esse instituto pode permitir a utilização de imóveis abandonados para habitação, contribuindo para a redução do déficit. Em outras palavras, o planejamento urbano deve ser sustentável e inclusivo, garantindo que novas habitações sejam construídas, mas principalmente, aquelas em desuso podem ter uma efetiva destinação social, com infraestrutura adequada e acesso a serviços essenciais.

4. O INSTITUTO DO ABANDONO NO CÓDIGO CIVIL

Conforme visto nos tópicos anteriores, considerando o elevado índice de déficit habitacional, o crescente processo de abertura de novos loteamentos, em contraste com a abundância de imóveis desocupados e áreas ociosas resultantes da especulação imobiliária, emerge a necessidade de adoção de medidas legais que possam surgir como possíveis soluções para estas questões, uma vez que segundo Santoro, Cobra e Bonduki (2010) “a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) explicitam que os municípios têm não apenas o direito, mas o dever de intervir em processos especulativos que resultem em valorizações excessivas da terra”.

Entre as diversas estratégias possíveis para enfrentar esse desafio, o instituto do abandono previsto no artigo 1.276 do Código Civil se destaca como uma proposta viável e promissora. Esse instituto pode ser utilizado para reduzir o déficit habitacional ao permitir a utilização de imóveis abandonados para fins de habitação, beneficiando especialmente a população de baixa renda.

O artigo 1.276 do Código Civil brasileiro estabelece que

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.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 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. (Brasil, 2002)

Desta forma, a propriedade de um imóvel pode ser adquirida como uma forma de usucapião, quando o proprietário original o abandona, ou seja, deixa de

exercer qualquer ato de posse ou de cuidar do bem. Essa condição permite que o imóvel seja destinado a outros fins, incluindo a habitação.

Neste sentido, sobre o instituto do abandono, classifica Paulo Nader (*apud* Cunha, Domingos, 2010, p. 2345) como a “composição de dois elementos: o objetivo ou externo (despojamento da coisa, deixando o *dominus* de utilizar da coisa e de exercer os atos inerentes ao direito de propriedade) e o subjetivo ou interno (que seria o *animus* ou a intenção de se desfazer da coisa, sem a transmitir a outra pessoa)”.

Entretanto, convém destacar que, nas palavras de Siqueira e Siqueira (2020, p. 113)

Para que haja o abandono tem que restar provada a desocupação, acrescida do ânimo de abandonar, da falta de cumprimento das obrigações fiscais e de outras obrigações civis, sem falar da questão temporal. A conjunção desses fatores pode levar à perda da propriedade pela arrecadação da Administração Pública.

Reitera-se, nesse sentido, que é imperativo que o imóvel não esteja na posse de outrem. Não basta apenas demonstrar que o proprietário original não deseja mais o imóvel; é necessário também evidenciar que não há posse de terceiros sobre o bem (Farias, 2008).

Desta forma, visando regulamentar tal dispositivo, a Lei 13.465 propõe um regramento sobre a arrecadação de imóveis urbanos abandonados pelos Municípios e pelo Distrito Federal, detalhando o procedimento administrativo para arrecadação desses imóveis, possibilitando sua utilização para fins sociais, como programas habitacionais e serviços públicos.

O § 1º do artigo 64 da Lei 13.465 estabelece como presunção a intenção de abandono de imóveis urbanos privados, quando o proprietário deixa de cumprir suas obrigações fiscais por um período de cinco anos após cessar os atos de posse sobre o imóvel. Essa presunção é crucial para o processo de arrecadação municipal ou distrital, pois simplifica a identificação de imóveis abandonados que poderiam ser reaproveitados para fins sociais. Sendo que o §2º exige que o procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital, devendo observar:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação. (BRASIL, 2017)

Por fim, uma vez que o objetivo do instituto do abandono não se limita à simples apropriação e incorporação de bens ao patrimônio público, o artigo 65 da Lei n.º 13.465/2017 estabelece que os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal podem ser destinados a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - Reurb-S, ou ainda ser objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que tenham comprovadamente fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, sempre no interesse público municipal ou distrital. Esse tipo de regularização, previsto na Lei nº 13.465/2017, tem o objetivo de garantir a titulação de imóveis urbanos ocupados por populações de baixa renda, promovendo segurança jurídica e melhorias urbanísticas e ambientais.

Corroborando para este entendimento de um Estado garantidor, Cunha e Domingos (2010, p. 2348) esclarecem que, “fica o Estado responsável em promover o bem estar-social, não se confundindo com paternalismo, mas apresentando uma solução para o caso concreto do abandono do imóvel, quer seja urbano ou rural, que poderá ocorrer em função de diversos fatores”.

É fundamental destacar também a atuação dos movimentos pela moradia no Brasil, como o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto), CMP (Central de Movimentos Populares), UNMP (União Nacional por Moradia Popular), MNLM (Movimento Nacional de Luta por Moradia), FLM (Frente de Luta por Moradia) e MDF (Movimento de Defesa da Favela), que têm desempenhado um papel essencial na luta por condições dignas de habitação. Esses movimentos têm se mobilizado para pressionar o poder público e assegurar o cumprimento de direitos relacionados à moradia. Uma vez que, o referido dispositivo legal que trata do abandono, só será efetivamente ativado por meio da mobilização popular. Sem essa pressão, as estruturas dos entes municipais tendem a permanecer inertes, dificultando a aplicação

prática da legislação e a resolução do problema da ocupação irregular e do abandono de imóveis urbanos.

Sendo assim, para implementar o instituto do abandono como solução para o déficit habitacional, é necessário desenvolver um conjunto de políticas públicas que incentivem e facilitem a regularização desses imóveis. Isso inclui a identificação e mapeamento de imóveis abandonados, a simplificação dos processos legais para a transferência de propriedade e a criação de programas que promovam a ocupação desses imóveis por famílias de baixa renda. Além disso, é fundamental garantir que esses imóveis sejam reformados e adaptados para atender às necessidades básicas de habitação, incluindo infraestrutura adequada, saneamento básico e acesso a serviços essenciais.

4.1 Aalisando a implementação do instituto do abandono de imóveis pelos Municípios por intermédio de Lei Municipal

Wagner Feloniuk, professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, em 2019 propôs em um artigo científico, ao analisar o artigo 1.276 do Código Civil e a Lei n.º 13.465/2017, uma proposta de projeto de lei destinado à implementação dessa prática pelos Municípios.

A proposta de Feloniuk visa facilitar a regularização e o aproveitamento de imóveis desocupados, contribuindo para a gestão urbana e para a redução do déficit habitacional em diversas localidades.

Nesse sentido, Feloniuk (2019) esclarece que o procedimento divide-se em duas fases, sendo que a primeira inicia-se com a abertura de um “Procedimento de Declaração de Vacância”, que tramitará no órgão da prefeitura indicado pela lei municipal, como a Secretaria de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Econômico. O procedimento pode começar por duas vias: uma notícia formal de terceiros, permitindo que qualquer pessoa indique a possibilidade de arrecadação, ou por iniciativa da própria Administração municipal, que elabora um memorando verificando as condições iniciais e fazendo a recomendação adequada. Este memorando deve ser feito por um agente público designado para inspecionar bens abandonados. Recebida a notícia ou o memorando, o documento é considerado pelo órgão designado, cujo chefe decide pela abertura ou arquivamento do procedimento.

Se decidido pela continuidade, uma portaria declara a abertura do Procedimento de Declaração de Vacância.

A implementação de um "Procedimento de Declaração de Vacância", conforme delineado por Feloniuk (2019), não apenas oferece um caminho legal claro para lidar com imóveis abandonados, mas também estabelece um modelo replicável para diferentes contextos municipais. Ao iniciar esse procedimento, seja por notícia formal de terceiros ou por iniciativa administrativa, os municípios podem mitigar os efeitos negativos do abandono urbano, promovendo a revitalização de áreas negligenciadas e melhorando a qualidade de vida das comunidades locais.

Na sequência, a tramitação do procedimento consiste principalmente na juntada dos documentos previstos. Esses documentos são essenciais para a primeira fase e fundamentarão a segunda fase, tornando a qualidade e a organização dessa documentação crucial. Alguns documentos podem não estar disponíveis, como obrigações fiscais ou o memorial descritivo do bem. A juntada dos documentos pode ser prolongada e a prefeitura não possui prazos específicos nessa fase, devendo avaliar a conveniência da continuidade do processo. (Feloniuk, 2019)

Por fim, a primeira fase se encerra, após a coleta dos documentos acima, o procedimento retorna ao chefe do órgão responsável. Uma nova decisão será tomada, que pode seguir dois caminhos distintos. Primeiro, pode-se declarar a vacância e iniciar a segunda fase do processo administrativo. Alternativamente, caso os documentos e a caracterização do abandono não justifiquem a declaração de vacância, o procedimento será arquivado sem avançar para a segunda fase (Feloniuk, 2019).

Considerada declarada a vacância, dar-se-á início à segunda fase, formada pelo Processo Administrativo de Arrecadação. Este processo deve conter todos os documentos reunidos durante o procedimento, incluindo notícias de terceiros, memorandos, portarias de abertura e encerramento, bem como todos os dados relacionados ao imóvel coletados anteriormente. Por ser um processo administrativo, é necessário observar os princípios pertinentes do Direito Administrativo, dentre eles o do contraditório e ampla defesa, uma vez que o proprietário deve ser notificado para apresentar, se desejar, impugnação no prazo de trinta dias, contado a partir do primeiro dia útil após a notificação. (Feloniuk, 2019)

Após a concordância com a arrecadação ou a ausência de manifestação contrária, o processo administrativo é encaminhado ao Prefeito Municipal. Ele tem a

prerrogativa de elaborar o Decreto de Arrecadação de Bem Imóvel Declarado Vago e promover sua publicação em jornal local e meio eletrônico. Com base nesse decreto, a prefeitura pode tomar posse provisória do bem e iniciar ações destinadas à sua utilização conforme permitido no projeto: serviços públicos, programas habitacionais, ou concessão de direito real de uso a entidades civis com finalidades culturais, filantrópicas, assistenciais, educativas, esportivas ou outras de interesse municipal. Por fim, o processo administrativo deverá ser levado ao oficial de registro responsável pela circunscrição onde estiver registrado o imóvel, pedindo a alteração da propriedade. (Feloniuk, 2019)

Essa abordagem, como proposta por Feloniuk, não só fortalece a capacidade administrativa dos municípios na gestão de patrimônio imobiliário, mas também promove uma distribuição mais equitativa dos recursos urbanos. Ao facilitar a regularização fundiária e o uso adequado de imóveis abandonados, essa iniciativa pode contribuir significativamente para a redução do déficit habitacional e para o desenvolvimento urbano sustentável em várias localidades do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o exposto, o instituto do abandono previsto no artigo 1.276 do Código Civil emerge como uma ferramenta poderosa para enfrentar a gravidade da situação do déficit habitacional no Brasil.

Considera-se que a utilização estratégica de imóveis abandonados não só pode proporcionar moradia digna para milhares de pessoas, fazendo uso de uma capacidade instalada sem maiores dispêndios econômicos e ambientais (pois faz-se a utilização de um bem imóvel predial em desuso), bem como também pode transformar áreas degradadas em comunidades inclusivas.

A colaboração entre diferentes atores, incluindo governos municipais, estaduais e federal, organizações da sociedade civil e o setor privado, é fundamental para o sucesso dessa iniciativa, que ainda é preambular no país, mas que demonstra grande potencial habitacional.

Além disso, a participação ativa das comunidades locais é essencial para assegurar que as soluções propostas atendam às necessidades específicas de cada região, promovendo a inclusão social e fortalecendo os laços comunitários.

Em síntese, o instituto do abandono não apenas oferece uma solução para a crise habitacional, mas também representa um passo significativo em direção a um futuro mais justo e inclusivo para todos os brasileiros. Com políticas públicas integradas e parcerias eficazes, é possível construir um país onde o direito à moradia digna seja uma realidade para todos, superando a vulnerabilidade habitacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. *Geografia econômica*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em: junho de 2024.

BRASIL. *Código Civil: Lei nº 10.406/2002*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Último acesso em: junho de 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.465/2017*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Último acesso em: junho de 2024.

CUNHA, Guilherme Antônio Corrêa. *Déficit habitacional: o tamanho da desigualdade social no Brasil*. (In.) Boletim Economia Empírica, Vol I, N.º 1. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4014/1747>. Último acesso em: junho de 2024.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. DOMINGOS, Terezinha de Oliveira. *A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista*. (In.) Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3523.pdf>. Último acesso em: junho de 2024.

FARIAS, Cristiano Chaves de. *O calvário do § 2º do art. 1.276 do CC : vida e morte de um malfadado dispositivo legal a partir de uma interpretação constitucional*. Direito civil e processo : estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim (Referência) São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

FELONIUK, Wagner. *Comentários à aplicação do art. 1.276 do Código Civil em âmbito municipal*. (In.) Revista do Ministério Público do RS: Porto Alegre, n. 86, jul. 2019 – dez. 2019. P. 99-118

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

[IBGE] – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2022: De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes> Último acesso em: jul. 2024.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. Tradução de Leopoldo Holzbach – São Paulo: Martin Claret, 2004

MOTTA, Sylvio. BARCHET, Gustavo. *Curso de direito constitucional*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2007.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2006.

ROLNIK, Raquel. *Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil*. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, nov. 2009.

SANTIAGO, Alex Fernandes. *O direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Ocupação de áreas protegidas: conflito entre direitos fundamentais?*. (In.) LECEY, Eladio. CAPPELLI, Silvia. Revista de direito ambiental. Ano 15, n.º 60. São Paulo: RT, 2010. p. 99-100

SANTORO, Paula Freire; LEMOS, Patricia Nogueira; BONDUKI, Nabil. *Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano*. Cadernos Metrópole, v. 12, n. 24, p. 417-440, jul.-dez. 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. (In.) SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de; TEIXEIRA, Bruno Costa; MIGUEL, Paula Castello (coords.). Uma homenagem aos 20 anos da Constituição Brasileira. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. SIQUEIRA, Natércia Sampaio. *Os efeitos do abandono na perda da propriedade imobiliária urbana: uma análise à luz do princípio da função social da cidade*. (In.) R. Jur. FA7, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 109-125, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1223/793> Último acesso em: jul. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.