

O DIREITO À MORADIA URBANA E A EXPROPRIAÇÃO SOCIAL NO CÓDIGO CIVIL DE 2002

THE RIGHT TO HOUSING URBAN THE EXPROPRIATION SOCIAL IN CIVIL CODE OF 2002

Fabio Darlen Ferreira¹

Samuel Martins dos Santos²

Resumo

A presente pesquisa tem por objetivo apresentar o instituto da expropriação social, trazido pelo art. 1.228, § 4º e § 5º do Código Civil de 2002, analisando seus requisitos e conceitos que devem ser cumpridos pelos possuidores a fim de que adquiram a propriedade do imóvel que ocupam irregularmente. Assim, como fundamento da aplicação deste dispositivo, apresenta-se a função social da posse e da propriedade, dos aspectos que envolvem as questões habitacionais nos loteamentos e assentamentos urbanos irregulares. Nesta trajetória, apresenta-se uma evolução histórica da moradia no Brasil, bem como das leis que regulamentaram ou ainda regulamentam a situação habitacional no país. Apresenta-se, ainda, a questão de contraponto do direito de propriedade com o direito à moradia e as formas mais tradicionais para efetivação do direito fundamental à moradia digna do mínimo existencial. Ao final, discute-se sobre a responsabilidade pelo pagamento da justa indenização prevista no § 5º do artigo em foco e da participação do Poder Público e Ministério Público nas lides que envolvem discussão acerca da expropriação social como meio de efetivação da dignidade da pessoa humana por meio da moradia adequada.

Palavras-chave: Expropriação. Direito. Moradia

Abstract

This research aims to present the institute of social expropriation, brought by art. 1228, § 4 and § 5 of the Civil Code of 2002, analyzing your requirements and concepts that must be met by the owners in order to acquiring ownership of the property they occupy illegally. Thus, as the basis for application of this device, shows the social function of ownership and property, the aspects concerning housing issues in irregular settlements and urban settlements. In this trajectory, presents a historical evolution of housing in Brazil, as well as the laws that regulated or regulate the housing situation in the country. It presents also the question of counterpoint of property rights with the right to housing and more traditional forms for realization of the fundamental right to adequate housing as existential minimum. Finally, we discuss about the responsibility for paying

¹ Pós-graduando de especialização em Processo Civil na Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – FCSF - CESUSC em Florianópolis/SC. E-mail: smsantos_77@hotmail.com

² Professor de Direito Urbanístico e de Direito Constitucional da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – FCSF – CESUSC, Florianópolis/SC. Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela UFSC. Coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa Constituição, democracia e direitos Fundamentais no CESUSC. E-mail: smsantos_77@hotmail.com

the fair compensation provided for in § 5 of the article at issue and the participation of the government and prosecutors in chores that involve discussion of social expropriation as a means of realization of human dignity by middle of the adequate housing.

Keywords: Expropriation. Right. Housing

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema o direito à moradia urbana e o seu potencial de efetivação pelo instituto jurídico da expropriação judicial. Vale destacar que o recorte metodológico não se restringe à descrição dogmática dos institutos em análise, mas visa inseri-los em um contexto que considere os obstáculos à sua efetivação no excludente contexto urbano brasileiro.

Em função disto, o artigo possui duas partes principais, a primeira estabelece um diálogo com a sociologia urbana, no referente às dificuldades de efetivação do direito à moradia, com ênfase para o conceito de espoliação urbana e especulação imobiliária e, na segunda parte, será feito um enfoque do instituto da expropriação social com vistas à verificação das possibilidades de sua instrumentalização para a solução do problema de falta de moradia.

Assim, o problema do artigo pode ser resumido da seguinte forma: A expropriação social possui operabilidade e potencial para contribuir na solução do problema da falta de moradia urbana no Brasil contemporâneo?

Com este problema pretende-se uma interpretação da dogmática jurídica urbanística com vistas à sua operabilidade de modo a contribuir com os objetivos da República Federativa do Brasil, previstos na Constituição Federal de 1998, destacadamente: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

URBANIZAÇÃO BRASILEIRA, ESPOLIAÇÃO URBANA E DIREITO À MORADIA

Considerando os primeiros ciclos econômicos que possibilitam o ingresso da concepção de Estado Nacional brasileiro na modernidade, podemos aferir que a formação brasileira é agrária. E

isto em uma dimensão tão profunda que o Dr. José Afonso da Silva³ chega a se referir a um anti-urbanismo como característica constitutiva do país:

o sistema de distribuição de terras das sesmarias ocasionaram no Brasil um movimento que pode ser denominado como antiurbanismo, ou seja, a grande porção de terra distribuída para cada indivíduo acarretou a rarefação e adelgaçamento da massa povoadora, culminando na criação do *homo colonialis*, um ser rústico, antiurbano, amante da solidão e de áreas desertas (p. 21-22).

Desde o começo do século XVIII até a metade do século XIX a economia brasileira era baseada na agricultura com a utilização de mão-de-obra escrava, o que fazia com que não se tivesse qualquer tipo de preocupação com o espaço urbano, tanto na questão da infraestrutura como no tocante ao parcelamento do solo.

Nesta época, segundo Souza⁴, “as cidades eram apenas locais de tráfego dos fazendeiros, onde mantinham encontros necessários para o escoamento da produção e para o comércio de escravos” (p. 47), assim a questão habitacional ficava restrita aos proprietários, visto que estes forneciam “moradia” e alimentação aos seus escravos.

Ainda que tenham existido movimentos migratórios em menor escala anteriores, o processo de urbanização brasileira ocorre predominantemente no século XX e de forma acelerada.

Além da rapidez, uma segunda característica que deve ser equacionada nesta análise é a ausência de uma intervenção organizadora do espaço urbano por parte do Estado.

Nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico. A proclamação da República e a abolição da mão-de-obra escrava não superaram a hegemonia agrário-exportadora, o que viria acontecer apenas após a revolução de 1930. Desde então, o processo de urbanização/industrialização ganha, com as políticas oficiais, um novo ritmo⁵.

As cidades brasileiras crescem de forma acelerada, representando uma possibilidade de ingresso na modernidade ocidental. Tal processo ocorreu sem uma intervenção estatal sob um viés

³ SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 5. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁴ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

⁵ MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e igualdade. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151- 163, 2003. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Artigos/Metropole%20legisla%c3%a7>

publicístico, inclusivo e universalista, não havendo o reconhecimento da necessidade de garantia dos direitos fundamentais dos seus cidadãos.

Se por um lado podemos assinalar a ausência de um viés publicístico na organização do espaço urbano, isto não pode nos levar a concluir pela ausência de nenhuma força organizadora.

Os espaços urbanos no Brasil surgem como espaço de comércio, altamente atrelados à uma concepção privada de organização do espaço urbano.

Neste contexto, a questão da moradia urbana no Brasil passa a ser reconhecida como um problema a partir da década de 30 (século XX), quando a industrialização se intensifica e faz com que os principais centros urbanos do país cresçam de forma acelerada.

Durante o Governo de Getúlio Vargas (Estado Novo – 1937/1945), o Estado atento à modernização das cidades e ao desenvolvimento industrial com a consequente substituição das importações passa investir na infraestrutura urbana e regional (p. 96)⁶.

A partir do fenômeno da urbanização começam a surgir os primeiros debates sobre a intervenção estatal na área habitacional, por conseguinte surgem também os problemas da urbanização desenfreada das grandes cidades, quais sejam: a falta de moradia e serviços urbanos adequados, que acabam ocasionando a criação de loteamentos irregulares e favelização de áreas.

Ocorre que as medidas tomadas pelo Estado baseavam-se em questões financeiras, buscando proporcionar meios de permitissem a aquisição da habitação própria, consoante ocorrido com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

Embora tenha representado medida ousada o SFH/BNH beneficiava principalmente a economia, em especial a relacionada à construção civil e, por mais que tenha produzido milhares de unidades habitacionais, tratou a habitação como mercadoria sem atender aqueles que mais necessitavam, ou seja, a população de baixa renda (p. 102)⁷.

Nesse sentido, assevera Souza⁸(p. 59):

[%c3%a3o%20e%20desigualdade.pdf](#)>. Acesso em: 12 abr. 2011.

⁶ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

⁷ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

⁸ SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

É de observar-se que, não obstante o direito à moradia estar perante o próprio sistema financeiro adotado, a atuação do poder público e as limitações impostas sob forte influência do dirigismo contratual retiraram a natureza e o fim precípuo desse sistema e dos próprios contratos habitacionais, que visavam a estimular a compra e garantir o teto para cada família. Dessa forma, o direito à moradia passou a ser tratado, a nosso ver, como um problema secundário, tornando-se, pelas atividades e medidas governamentais, interesse exclusivamente econômico, em prejuízo da função social desses contratos e, sobretudo, em manifesta desproteção e desestímulo gradativo do Estado ao direito à moradia.

Não obstante parte da população ter conseguido atingir o objetivo de aquisição da moradia própria, a parte mais vulnerável da sociedade restou à margem do sistema imobiliário formal, contribuindo para a criação e solidificação das periferias urbanas.

Tal situação seguiu nas décadas seguintes, principalmente após a extinção do Banco Nacional de Habitação (1986), que acabou por desestruturar o Sistema Financeiro de Habitação e, com o término do regime militar, uma mudança de direção fez com que o processo habitacional passasse a ser tratado por diversos órgãos da União (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, Conselho Monetário Nacional - CMN, Banco Central do Brasil - BACEN e Caixa Econômica Federal - CEF), porém os novos programas continuavam excluindo a parte mais carente da população (p. 105)⁹.

Sobre a política habitacional implementada naquela época, afirmam Rolnik e Nakano¹⁰, que:

Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade (p. 4).

⁹ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

¹⁰ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde: Diplomatie Brasil, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

Sustentam, ainda, os autores, que o crédito oferecido naquelas décadas jamais teve como objetivo alcançar famílias que possuísem renda mensal até três salários mínimos, e concluem afirmando que “o resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora” (p. 4)¹¹.

Além das questões sociológicas e de políticas habitacionais, considerando que se pretende um breve panorama histórico da moradia no Brasil, convém que se faça um resumo sobre a questão normativa que engloba o tema.

Nesse íterim, a primeira lei onde se nota a tentativa de tratar sobre a regularização fundiária foi a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei Lehmann), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e apresenta um importante instrumento legal na proteção do direito à moradia, bem como segurança da posse dos adquirentes de boa-fé de imóveis em loteamentos irregulares, prevendo a possibilidade de o poder público municipal assumir a regularização destes imóveis em benefício dos adquirentes (p. 155)¹².

A Lei Lehmann (6.766/1979), foi fruto da grande mobilização social em busca de melhorias nas condições habitacionais, que teve início em 1963 através do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, e mesmo sofrendo reprimendas da ditadura militar, continuou a crescer e lutar por melhores condições urbanas e de moradia face a omissão do Estado no tocante a política habitacional (p. 21)¹³.

Em que pese existam políticas intervencionistas no espaço urbano brasileiro desde o início do século XX, a doutrina especializada predomina na referência da L. 6766/79 como a inauguração de uma ação estatal sob a perspectiva do planejamento urbano:

Já a Lei Federal 6766/79, que regula loteamento, é mais próxima do que aqui chamamos de planejamento urbano, pois trata-se de uma lei especificamente espacial. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é um alei típica

¹¹ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde: Diplomatie Brasil, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

¹² PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

¹³ ROSA, Junia Santa Rosa; DENALDI, Rosana (Coord.). Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade (p. 172)¹⁴.

O resultado deste delineamento histórico é a caracterização do processo de urbanização brasileiro no século XX como altamente excludente, sendo o acesso à cidade e sua infraestrutura um objetivo instrumentalizado predominantemente por elementos econômicos sem contar com a uma intervenção prévia e adequada do poder público no planejamento urbano.

Neste contexto que queremos enfocar o direito à moradia, com o qual se relacionam dois conceitos importantes da sociologia urbana que têm como efeito a obstrução do acesso à moradia pelas populações de baixa renda.

O primeiro conceito que merece destaque é o conceito de especulação imobiliária, segundo a urbanista Raquel Rolnik a especulação imobiliária pode ser entendida como:

A valorização diferenciada de imóveis em diferentes regiões urbanas se dá, principalmente, pelo superequipamento de algumas áreas e falta de instrumentos públicos em outras, de modo que este movimento acaba por gerar a especulação imobiliária: que é a retenção de espaços/imóveis com o intuito de obter uma valorização futura por meio da obtenção de investimentos em infraestruturas realizadas pelo Estado, acarretando o aparecimento de vazios urbanos, ou seja, terrenos objetos de especulação a espera de valorização¹⁵.

Além do viés econômico, a especulação imobiliária possui significativos reflexos no âmbito da obstrução pela efetivação dos direitos sociais.

Em seu contexto, tem-se inicialmente uma aplicação seletiva dos investimentos em infraestrutura urbana, com prioridade de aplicação dos gastos públicos nas áreas com a população mais abastada da cidade.

Posteriormente, a utilização do espaço urbano como investimento de lucratividade aponta pela pertinência da sua retenção em consequente encarecimento dos demais espaços urbanos disponíveis, por decorrência da menor oferta do produto.

¹⁴ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba. SHIFFER, Sueli Ramos (Org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 2010.

¹⁵ ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=zp-AvZyg38oC&dq=a+cidade+e+a+lei+rolnik&printsec=frontcover&source=bl&ots=1XV5Ik_k4D&sig=xI3DXhZq01r9szXKWljTe96eMFI>

Assim, no aspecto econômico o resultado marcante é o aumento do preço dos imóveis para aquisição, ou locação, em outra perspectiva, no âmbito jurídico, a especulação imobiliária constitui-se em grande obstáculo à efetivação do direito à moradia urbana.

A especulação imobiliária constitui-se em uma força centrífuga que expulsa as pessoas da base da pirâmide social dos locais urbanos melhor estruturados, encarece o espaço urbano e dificulta o acesso à moradia de milhões de pessoas.

Analizando fenômenos desta ordem, o sociólogo urbano Lucio Kowarick¹⁶ desenvolveu o conceito de espoliação urbana como um gênero a indicar as várias condicionantes sociais e políticas que se constituem em forças excludentes do acesso das pessoas mais pobres à cidade e às suas benesses, em sua versão original o conceito de espoliação urbana pode ser entendido como: “ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que, conjuntamente com o acesso à terra, se mostram socialmente necessários à reprodução urbana dos trabalhadores” (p. 8).

Vale destacar que o sociólogo supracitado revisita posteriormente o conceito de espoliação urbana e faz correções em seu quadro de análise, sobretudo, em relação às hipóteses de vieses deterministas a partir das quais uma situação de precariedade econômica e social necessariamente levaria grupos à composição de movimentos sociais de reivindicação por direitos.

Ainda que de forma resumida, os conceitos supracitados são indicativos de elementos que transcendem a normatividade jurídica, mas que exercem uma função relevante no debate da efetivação destes direitos sociais. No caso em análise, na sua obstrução.

Ainda que o movimento por moradia urbana não seja objeto do presente artigo, e também considerando o aumento de complexidade dado ao conceito de espoliação urbana nos últimos anos, existem elementos suficientes para assinalar que nos últimos anos tem-se verificado um incremento da pauta da moradia urbana e os movimentos de sua reivindicação no Brasil.

Sobre o assunto, pesquisas de vários setores indicam o crescimento do número de pessoas morando em condições de irregularidade ou na rua, como também o aumento do número de imóveis urbanos vazios e não utilizados por interesses especulativos.

¹⁶ KOWARICK, Lucio. Escritos urbanos. São Paulo: Editora 34, 2000.

Os anos de 2013 e 2014 foram inúmeras manifestações, algumas delas com número próximo de 15.000 (quinze mil) pessoas, o que indica um crescimento do reconhecimento da insuficiência da atuação do poder público para a garantia do direito¹⁷.

No próximo capítulo enfocaremos aspectos legislativos da política urbana de moradia no Brasil, como também institutos jurídicos correlatos, com destaque para a análise da expropriação social.

POLÍTICAS URBANAS DE MORADIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E EXPROPRIAÇÃO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil dispõem que o direito à moradia tem como objetivo garantir um lugar de habitação que se enquadre no conceito de moradia adequada, com vistas à segurança, à saúde e ao bem estar.

Conceitualmente, o direito à moradia não se resume a um teto, uma proteção contra intempéries, mas algo mais amplo, abrangente, que possibilite condições materiais de um desenvolvimento digno ao sujeito de direito.

Nesse sentido, a moradia deve oferecer condições mínimas de dignidade para aqueles que a ocupem, além de estar servida de uma infraestrutura de saneamento básico, serviços públicos de educação, segurança, lazer e cultura, propiciando, assim, a inserção social daqueles que ali habitam.

Após a duradoura ditadura militar, a grande mudança na temática dos direitos sociais foi a promulgação da CRFB/88, que apresentou pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro um capítulo exclusivo sobre a política urbana (CAPÍTULO II – DA POLÍTICA URBANA, CRFB/88) e que confere ao poder público municipal a tarefa de ordenar o desenvolvimento da função social da cidade e do bem-estar dos cidadãos, nos seguintes termos:

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.

¹⁷ SHALOM, David. Coordenador do MTST afirma que protestos serão intensificados durante a Copa. iG São Paulo, São Paulo, 28 maio 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2014-05-28/coodenador-do-mtst-afirma-que-protestos-serao-intensificados-durante-a-copa.html>>. Acesso em: 04

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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.

Posteriormente, em 14 de fevereiro de 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26, que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais constitucionais, tornando-o assim de interesse social fazendo com que o Estado implemente mecanismos legais e adote políticas públicas para a efetivação de tal direito.

Uma segunda alteração legislativa substantiva sobre a matéria, na esteira dos direitos sociais previstos na CRFB/88, foi a entrada em vigor da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – que possui fundamento na previsão dos artigos 182 e 183 da CRFB/88 e visa estabelecer diretrizes gerais da política urbana. Assim, “o Estatuto da Cidade inaugura um verdadeiro marco histórico jurídico que rompe com os modelos tradicionais constituindo-se num poderoso instrumento que desafia o gestor público para a mudança fisionômica das cidades (p. 68)¹⁸.

set. 2014.

¹⁸ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

Desde sua aprovação, o Estatuto da Cidade permite que o poder público tenha a seu favor ferramentas inovadoras de regulação territorial e promoção de acesso à terra devidamente urbanizada, principalmente em relação às moradias populares.

Através destes instrumentos, é possível a demarcação de ZEIS – zonas especiais de interesse social, desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, parcelamento compulsório e IPTU progressivo no tempo que, combinados, podem favorecer a construção de empreendimentos habitacionais para parcela da população com baixa renda (p. 5)¹⁹.

Segundo Maricato²⁰, ainda que o poder público não tenha se utilizado, efetivamente, destas novas ferramentas, não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2000 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana.

Em janeiro de 2003 entrou em vigor o CC/02, que apresenta a proteção da moradia especialmente em relação aos efeitos da posse e do direito de propriedade, entretanto, deixar-se-á de apresentar neste momento o dispositivo que mais inovou e gerou polêmicas desde a promulgação do CC/02, o qual é, justamente, o objeto do presente estudo.

Dentre as leis que incidem sobre a questão da moradia no Brasil pode-se citar, ainda, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cujo sistema deve buscar a promoção da inclusão social de populações de baixa renda através do acesso à moradia digna e sustentável.

Há que referir-se, também, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

E, por fim, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, em especial através da legitimação da posse. Aqui, torna-se extremamente relevante apontar a crítica aos novos sistemas de crédito imobiliário que referida lei trouxe.

¹⁹ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde: Diplomatie Brasil*, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

²⁰ MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e igualdade*. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151- 163, 2003. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Artigos/Metropole%20legisla%c3%a7%c3%a3o%20e%20desigualdade.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

Segundo Rolnik e Nakano²¹ (p. 5), as políticas urbanas posteriores à Constituição Federal de 1988 novamente voltam a priorizar a propriedade (e não a moradia) e o setor econômico (construção civil), visto que os grupos de baixa renda (0 a 3 salários mínimos) continuam sem ser abrangidos por estes programas, e alertam que “podemos afirmar que algumas das medidas anunciadas (e a ausência de várias outras) nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH”. (p. 4)²²

Nota-se que embora haja farta legislação, o problema social da moradia no Brasil cresce a cada dia, sendo que o mesmo não deve ser tratado somente pelo aspecto financeiro, bem como não basta a produção de novas unidades habitacionais se a fração mais necessitada da sociedade não tiver acesso a elas.

Conforme apontado, desde a promulgação da CRFB/88, do Estatuto da Cidade e outras leis infraconstitucionais, passando pela criação do Ministério das Cidades, a criação e implementação de políticas públicas para a melhoria das condições urbanas e habitacionais mostra-se menos burocrática.

Diante disso, nota-se que o poder público, ainda que de maneira tímida, começa a apresentar alguns programas na busca de diminuir o déficit habitacional existente no país.

Nesse sentido, citam-se alguns programas coordenados pelo Ministério das Cidades, tais como: Habitação de Interesse Social – HIS, Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, Ação Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – PLHIS, Urbanização de Assentamentos Precários – UAP.

Além desses, em 2003 foi criado o Programa de Apoio a Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais que visa diminuir o processo de esvaziamento e degradação dos centros das grandes cidades brasileiras e que até o ano de 2005 já estava sendo implementado nas seguintes cidades: São Luís (MA); Recife e Olinda (PE) em projeto integrado; Porto Alegre (RS); Salvador (BA); Belo Horizonte (MG); Natal (RN); Fortaleza (CE); Vitória (ES), além de Amparo e Piracicaba (SP), Pelotas

²¹ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde: Diplomatie Brasil, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

²² ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde: Diplomatie Brasil, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

(RS), Aracajú (SE) (p. 15)²³. Nestas iniciativas, a busca pela reurbanização das regiões centrais das cidades mostra-se de grande relevância, pois

a questão da habitação, do saneamento e do transporte público, passa a ser um dos eixos centrais do equacionamento da questão urbana na efetivação do direito à moradia, evitando as atuais práticas de distender da cidade para regiões distantes, por força de interesses especulativos, ocupação predatória de áreas impróprias para estabelecer moradias, agressões ambientais e outras distorções, pelas quais toda a população acaba pagando o preço final que é a degradação da cidade e da sua qualidade de vida (p. 117)²⁴.

Logo, os esforços do poder público ainda mostram-se acanhados em comparação ao déficit habitacional do Brasil, principalmente levando-se em conta a grande produção legislativa de instrumentos que visam simplificar o processo de acesso à moradia²⁵.

SOBRE OS §§ 4º E 5º DO ART. 1.228, CC/02: A EXPROPRIAÇÃO SOCIAL

Feita uma contextualização do direito à moradia no Brasil, enfocaremos o instituto prioritário deste artigo, sob análise de seu potencial contributivo na solução dos problemas elencados.

O disposto nos §§ 4º e 5º do art. 1.228, CC/02, apresenta-se como uma das maiores inovações já trazidas pelo legislador em relação à propriedade. Algo novo, sem equivalentes em outros textos legais e que, desde a entrada em vigor do texto civil atual, gera debates acirrados que vão da defesa de sua aplicação até alegações de inconstitucionalidade.

Assim, mostra-se relevante a identificação das características deste novo instrumento, bem como dos problemas enfrentados e possíveis alternativas para a efetiva utilização do dispositivo, o que será discorrido nos itens que seguem.

²³ ROLNIK, Raquel; BALBIM, Renato (Coord.). Reabilitação de Centros Urbanos. 3. v. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 15. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Livro_Reabilitacao_Areas_Urbanas_Centrais_Volume3.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

²⁴ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

²⁵ PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

Características

Faz-se necessário, inicialmente, transcrever o artigo em comento para o início da discussão a respeito das suas características. Assim, prevê o CC/02:

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. [...]

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

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

Segundo Reale¹², referido texto legal é a representação expressa do princípio da sociabilidade, uma das diretrizes do CC/02, onde há o predomínio do social sobre o individual. Outrossim, acrescenta o mentor do CC/02, que “[...]tem caráter revolucionário o disposto nos parágrafos 4º e 5º do Art. 1.228” (p. 14).

Para Melo¹³, trata-se de “regra de relevante interesse social”, em especial para os grandes centros urbanos, e que serve de alento para os sem-teto, bem como de estímulo para que os proprietários funcionalizem seus bens. Complementa o autor que o instituto em questão efetiva o princípio constitucional da função social da propriedade, de modo que o mesmo deve ser aplicado somente aos casos em que os ocupantes do imóvel tenham dado a ele “uma destinação social e econômica relevante” (p. 94).

Logo, nota-se ainda, a manifestação do princípio da eticidade, que visa a inserção de valores éticos da sociedade atual na concreção do direito. Assim, através de cláusulas gerais e de conceito aberto buscar-se-á a criação de novos modelos jurídicos pelos operadores do direito, visando à contínua atualização dos preceitos legais (p. 13)²⁶.

²⁶ REALE, Miguel. A constituição e o código civil. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

Neste contexto, mostra-se relevante diferenciar as cláusulas gerais dos conceitos indeterminados. Pode-se definir as cláusulas gerais, como aquelas inseridas no ordenamento por vontade própria do legislador e que atuam como instrumentos de concreção dos princípios, estes os pensamentos basilares do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, afirma-se que as cláusulas gerais protegem as codificações de envelhecimento prematuro, de modo que permitem uma atualização constante do texto legal em relação às mudanças sociais e econômicas ocorridas ao longo dos anos (p. 173)²⁷.

De outro lado, as cláusulas ou conceitos indeterminados acabam, por vezes, deixando o texto legal incompleto, com lacunas e vazios que exigem do aplicador uma interpretação e integração normativa, analisando caso a caso a situação social apresentada. Considera-se, ainda, em alguns casos, que a inserção de conceitos indeterminados no texto legal pode representar uma falta de maior cuidado técnico do legislador.

No entanto, a existência de dispositivo que necessite de interpretação para o preenchimento de seus conceitos indeterminados não o invalida ou prejudica, de modo que: “a indeterminabilidade desses elementos não caracteriza situação insolúvel ou intrinsecamente impossível, exigindo necessária construção eficaz, com preenchimento valorativo dos conceitos indeterminados” (p. 176)²⁸.

Apresentado o artigo, faz-se necessária a análise destes conceitos indeterminados e das principais características do instituto, quais sejam: Extensa área; Posse ininterrupta e de boa-fé; Lapso temporal de cinco anos; Considerável número de pessoas; Obras e serviços de relevante interesse social ou econômico, os quais serão devidamente apresentados a seguir com vistas a lançar elementos para sua interpretação constitucionalmente adequada.

Extensa área

Primeiramente, ao definir apenas como “imóvel reivindicado consistir em extensa área”, urge entender que o dispositivo não apresenta qualquer restrição à titularidade do bem, de modo que poderá o mesmo ser privado ou público.

²⁷ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

²⁸ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

O instituto, ora estudado, tem como objetivo primordial a busca pelo cumprimento da função social da propriedade, condenando aqueles que o descumprem, mesmo que a propriedade não funcionalizada pertença ao Poder Público (p. 96)²⁹.

Importante lembrar que em relação aos bens públicos, o que define sua intangibilidade não é a titularidade pública, mas sim sua efetiva e concreta destinação. Portanto, ainda que o bem seja de propriedade pública, “se o Poder Público não atribui à coisa da sua titularidade uma funcionalidade social, é legítimo reconhecer-se a realização dessa função pelos particulares” (p. 181)³⁰.

A jurisprudência atual mostra-se favorável a este entendimento, de modo que tal posicionamento representa significativo avanço ao permitir a aquisição da propriedade pública (bens dominicais) por meio da expropriação social. Ainda mais quando a CRFB/88 trouxe um retrocesso ao proibir qualquer forma de usucapião de bens públicos, em especial no momento quando o objetivo principal é a busca pelo cumprimento da função social da propriedade (p. 676)³¹.

Outro ponto a ser levantado refere-se à dimensão da “extensa área”, que deve ser considerada numa proporção relativa ao número de ocupantes ou de moradias da área objeto, com “metragem a ser analisada conforme as peculiaridades locais e regionais” (p. 851)³². Considera-se, ainda, a possibilidade de traçar, por meio da analogia, um parâmetro normativo para a determinação do espaço mínimo a ser expropriado.

Nesse caso, indica-se tomar por base a usucapião especial urbana coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade, onde o legislador concluiu que a posse coletiva ocorre pela ocupação de área superior a 250 m², razão pela qual poderá ser utilizado o mesmo parâmetro no caso da expropriação social.

Posse de boa-fé

²⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das Coisas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

³⁰ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

³² DINIZ, Maria Helena. Código Civil anotado. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

O instituto em estudo exige que a posse dos ocupantes seja de boa-fé. Segundo o CC/02, em seu art. 1.201, “é de boa-fé a posse se o possuidor ignora o vício ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa”³³.

Trata-se assim de boa-fé subjetiva, pois compreende aquelas condutas praticadas de acordo com o ordenamento jurídico, ainda que lhe pareçam contrárias, mas que se justificam pela ignorância ou erro da pessoa que pratica o ato.

Embora se busque o entendimento de que a boa-fé contida no § 4º do art. 1.228, do CC/02 seja subjetiva, a jurisprudência mantém entendimento contrário, o qual foi firmado por meio de enunciado das Jornadas de Direito Civil³⁴.

Sobre tal posicionamento importa referir que a boa-fé na expropriação social está estreitamente ligada à questão temporal, pelo fato de que o abandono do imóvel pelo seu titular cria na outra parte (possuidores) a representação de que o proprietário não mais exercerá o seu direito.

Deste modo, a boa-fé, em relação à expropriação social, deve considerar que ao contrário de possíveis interpretações, a desapropriação judicial indireta não proporciona violações do ordenamento jurídico, não incentiva invasões fundiárias. Porém protege a confiança daqueles que, pacificamente, exercem a posse-moradia em contraponto à manifesta inércia do proprietário (p. 184)³⁵.

Nesse sentido busca-se a aplicação da boa-fé subjetiva em relação ao dispositivo da expropriação social, pois este visa à proteção à moradia que é um direito de ordem indisponível.

Lapso temporal

Como requisito temporal para a expropriação social o legislador utilizou o mesmo intervalo da usucapião especial, qual seja a posse ininterrupta por pelo menos cinco anos.

³³ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

³⁴ AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. (Org.). Jornada de Direito Civil. Brasília: CJF, 2007. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1296>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

³⁵ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

Conforme mencionado anteriormente, o não exercício de um direito disponível (propriedade) por um longo intervalo temporal pode perder sua eficácia, principalmente se em razão deste for consagrado um direito indisponível (moradia).

Salienta-se que não é necessário comprovar a data exata do início da posse, mas sim do exercício desta pelo lapso ininterrupto de, pelo menos, cinco anos. A comprovação desta posse não exige grandes formalidades, de modo que a posse no local em discussão poderá ser atestada, entre outros, através de documentos como matrícula escolar, carnê de crediário, inscrição no posto de saúde, contas de água, contas de luz, mapas e fotos aéreas, bem como através de testemunhas.

Considerável número de pessoas

Outro requisito da expropriação social estampado por meio de conceito aberto refere-se aos sujeitos da posse. Ao defini-los como considerável número de pessoas, o CC/02 expressamente condiciona a possibilidade de aplicação do dispositivo ao litisconsórcio unitário necessário.

Entende-se que em relação a este requisito, exista a necessidade da ocupação da área por mais de um grupo familiar. Visto que, em razão do princípio da sociabilidade, busca-se atender o interesse comunitário e não apenas o interesse de uma única família.

Sobre tal requisito assevera Milagres³⁶ que:

o objetivo do instituto é alcançar o maior número possível de pessoas em situação de insegurança da posse, uma forma de tutela coletiva do interesse indisponível da moradia, cuja finalidade é assegurar um espaço de dignidade a todos e a cada um dos ocupantes de assentamentos coletivos (p. 179).

Portanto, ao se analisar o elemento, considerável número de pessoas, deve-se considerar de forma unitária a dimensão da área objeto da posse e todo o entorno que envolve a situação fática do caso concreto.

Obras e serviços de relevante valor social ou econômico

³⁶ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

O último requisito que possui conceito aberto no § 4º, do art. 1.228, do CC/02, trata das obras ou serviços de relevante valor social ou econômico. Entende-se este elemento como o real caracterizador da posse-trabalho, ou seja, aquela posse que apresentar-se-á enriquecida pelo trabalho dos ocupantes da área.

Esta qualificadora da posse pode se caracterizar através da construção ou melhoria de uma residência, bem como por intermédio de investimento produtivo ou cultural que tragam proveitos à coletividade dos locais ocupados, diferenciando-se, assim, da posse simples que é exemplificada pelo mero poder manifestado sobre a coisa (p. 852)³⁷.

Natureza jurídica do instituto

Conforme suscitado, tratando-se da natureza jurídica não há, na doutrina, entendimento pacífico em relação a esta modalidade, inclusive quanto à nomenclatura do instituto, de modo que as denominações variam entre: desapropriação judicial; desapropriação privada; desapropriação privada indireta; expropriação social; expropriação privada; usucapião pró-labore; usucapião onerosa e posse trabalho.

Utiliza-se no presente trabalho a denominação de expropriação social em conformidade àquela adotada pelo professor Marco Aurélio Bezerra de Melo em suas obras, bem como por entender-se que tal instituto possui como diferencial o atendimento da função social da propriedade por parte daqueles que habitam os imóveis objetos do litígio.

No entanto, ainda que se atribuam nomes diferenciados, a principal discussão acerca da natureza jurídica se dá em razão de sua semelhança com os institutos da usucapião e da desapropriação, as quais cumpre-nos apresentar tais diferenças.

Esta novel previsão legal em muito se assemelha com a usucapião especial urbana coletiva, embora com esta não se confunda. Na usucapião não é admitida a posse sem o animus domini, requisito que não está presente na expropriação social, pois basta aos ocupantes a realização de obras ou serviços de interesse social ou econômico (p. 76)³⁸.

³⁷ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das Coisas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

³⁸ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Outro ponto em que diferem refere-se ao modo de aquisição, pois na expropriação social há a exigência de pagamento da justa indenização, assim tornando-se um modo típico de aquisição derivada da propriedade, além de que a usucapião é um modo de aquisição originário e gratuito, que se consuma apenas pelo decurso de prazo legal (p. 97)³⁹.

Nesse aspecto, levando-se em conta que a expropriação social se dá em razão da funcionalização da propriedade, apresenta-se mais justo que a transmissão desta propriedade seja considerada como originária, porque na transmissão derivada a propriedade manterá os mesmos caracteres ou restrições que tinha anteriormente no domínio do expropriado.

Como lembrado anteriormente, também existem diferenças da expropriação social em relação à desapropriação, visto que esta última trata-se de instituto de Direito Público com reflexos na esfera cível, onde o Estado intervém na propriedade através de ato administrativo fundado em necessidade, utilidade ou interesse social.

Como visto, a desapropriação é ato administrativo, enquanto a expropriação social busca resolver um conflito de interesses entre particulares, pois são os próprios ocupantes que devem invocá-la em sede de defesa ao Juiz, que através de um ato tipicamente jurisdicional decidirá segundo o preenchimento dos requisitos legais do § 4º (p. 12)⁴⁰.

Ressalte-se que a possibilidade de perda da propriedade por meio da desapropriação pela administração pública está previsto no § 3º do mesmo artigo, razão a mais para que não se entenda a expropriação social como desapropriação.

Por fim, outro argumento utilizado para afastar-se a desapropriação do instituto objeto do presente estudo é a alegação de que na desapropriação é o Estado quem paga a indenização e na expropriação social devem ser os réus/ocupantes. Todavia, entende-se que em alguns casos onde o Poder Público poderá ser compelido a efetuar tal pagamento, o que será abordado no item que segue.

Elementos críticos da expropriação social

³⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das Coisas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁴⁰ ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/6723>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Desde a entrada em vigor do CC/02 a expropriação social gera debates e questionamentos sobre sua aplicabilidade, seja pelos seus conceitos indeterminados, natureza jurídica ou a indenização prevista no § 5º do art. 1.228, do CC/02.

Dentre estes, questionou-se sobre sua constitucionalidade, pois estaria o texto civil abordando sobre modo de desapropriação que não estava previsto na CRFB/88 e colocando em risco o direito constitucional de propriedade.

Nesse sentido, Carlos Alberto Dabus Maluf, atualizador da obra de Washington de Barros Monteiro²¹, defende a inconstitucionalidade do instituto, porquanto o mesmo abala o direito de propriedade, garantido constitucionalmente, e “incentiva a invasão de terras urbanas, subtrai a propriedade de seu titular” (p. 87).

Em sentido oposto, assevera Zavascki (p. 16)²⁰, que só entenderá como inconstitucional aquele que olhar para o dispositivo dos §§ 4º e 5º do art. 1.228, do CC/02, sob a luz exclusiva do direito de propriedade desconsiderando-se o interesse público da destinação social do bem.

O debate sobre a constitucionalidade chegou a I Jornada de Direito Civil, realizada em 2002 pelo Centro de Estudos Jurídicos – CEJ, da Justiça Federal, a qual aprovou o seguinte enunciado: “Enunciado nº 82: É constitucional a modalidade aquisitiva de propriedade imóvel prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil”⁴¹.

Superado o debate sobre a constitucionalidade do instituto, faz-se necessário abordar aquele que é considerado o ponto alto da controvérsia sobre a utilidade e, até mesmo, da aplicação do dispositivo em estudo, qual seja o pagamento da indenização prevista no § 5º do art. 1.228, do CC/02.

Dentre os questionamentos que surgem o mais debatido é sobre o responsável pelo pagamento. Pode o Poder Público ser compelido para pagar a indenização? E, ainda, em caso de inadimplemento desta obrigação, os ocupantes devem ser desalojados? Buscar-se-á, a seguir, identificar os problemas listados, bem como apontar suas possíveis resoluções.

O primeiro entrave a ser enfrentado diz respeito à justa indenização que trata o § 5º. Segundo o texto deste parágrafo, o proprietário da área ocupada faz jus à indenização pela perda da propriedade, de modo que para a fixação deste valor devem ser considerados fatores como: a

⁴¹ AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. (Org.). Jornada de Direito Civil. Brasília: CJF, 2007. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1296>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

garantia constitucional do direito de propriedade do titular do domínio e a degradação sofrida pelo imóvel em razão do abandono.

Considere-se, também, que a omissão do proprietário deve ser analisada de forma proporcional à desvalorização do seu bem, portanto “o cálculo da indenização tem que considerar a relevância da omissão do proprietário-particular e a funcionalidade atribuída à coisa pelos possuidores-moradores” (p. 189)⁴².

O direito de propriedade, garantido constitucionalmente, deve ser respeitado. Todavia, não deve servir para que o proprietário que abandonou o imóvel, pelo período mínimo de cinco anos, obtenha vantagem com a própria omissão, mormente quando os ocupantes funcionalizaram a propriedade através da moradia, adicionando a ela benfeitorias sociais ou econômicas.

Como visto a omissão do particular no cuidado com a sua propriedade não pode proporcionar-lhe vantagem, em especial se quem ocupa a área agregou a ela valor em forma de moradia.

Na sequência, após a fixação do quantum indenizatório, passa-se ao que pode ser considerado o principal problema da expropriação social, qual seja, a determinação de quem deve efetuar o pagamento da aludida indenização.

Resta pacífico na doutrina que os beneficiários da expropriação social, e que funcionalizaram a propriedade através da posse-trabalho, devem arcar com o pagamento da indenização fixada pelo magistrado.

Todavia, considerando-se que este dispositivo deve ser utilizado na tentativa de resolver questões habitacionais e que envolvam a posse-moradia, presume-se que os possuidores sejam hipossuficientes economicamente. Nesta situação não se deve visualizar somente a questão financeira do proprietário que abandonou seu bem imóvel, mas também privilegiar a questão social ali estampada.

Note-se que, as pessoas que ocupam áreas ou imóveis subutilizados, formando loteamentos irregulares, favelas ou cortiços, o fazem justamente por falta de condições econômicas de aquisição de imóveis regulares. Por conseguinte, estes ocupantes agregam valor às

⁴² MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. (Org.). Jornada de Direito Civil. Brasília: CJP, 2007. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1296>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

propriedades ociosas através da instalação de residências e estabelecimentos comerciais, transformando-as em propriedades funcionalizadas.

Assim, ponderando-se que o direito à moradia é um direito fundamental e social, onde o Estado tem o dever de promover políticas e projetos para a sua efetivação, torna-se possível atribuir ao Poder Público²² a responsabilidade subsidiária no pagamento da indenização prevista pela expropriação social ao particular, nos casos onde a ocupação se der por possuidores de baixa renda (p. 191)⁴³.

Tomando por base a possibilidade aventada, surgem dois novos questionamentos, quais sejam: como pode a Administração Pública ser compelida a pagar a indenização se esta nem mesmo faz parte da relação processual? Em caso positivo, qual das esferas do Poder Público será responsabilizada pelo pagamento?

Segundo Rosenvald e Farias (p. 43)⁴⁴, é obrigatória a intervenção do Poder Público, pois a desapropriação não é realizada pelos possuidores, mas pelo Poder Judiciário, órgão integrante do Estado. Deverá o magistrado convocar o poder público ao processo como litisconsorte necessário, para regularizar a legitimação processual, manifestando-se o representante do poder público no que for necessário, sobre maneira no que concerne à extensão do pagamento.

Conforme previsão constitucional, o Estado tem o dever de promover o acesso a melhores condições de moradia, em especial às pessoas de baixa renda. Logo, mostra-se latente a possibilidade de participação da Administração Pública na relação processual onde a expropriação social é invocada, pois trata-se de caso de interesse social de habitação.

Entendida a possibilidade de participação do ente administrativo na relação processual que discute a expropriação social, faz-se necessário localizar a qual esfera da Administração Pública (União, Estados ou Municípios) compete o pagamento da indenização do § 5º.

Sobre a competência administrativa dos entes públicos deve-se utilizar a separação feita pela CRFB/88, a qual define da seguinte maneira a competência material dos entes administrativos:

⁴³ AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. (Org.). Jornada de Direito Civil. Brasília: CJF, 2007. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1296>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

⁴⁴ ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. Direitos reais. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Logo, se todos os entes devem buscar a melhoria das condições habitacionais e diminuir as causas de marginalização social e de pobreza, é possível que se atribua a todos os entes do Poder Público a responsabilidade pelo pagamento da justa indenização prevista no § 5º do art. 1.228, do CC/02.

Num segundo momento, torna-se possível dividir a competência de referido pagamento levando-se em conta o tipo de imóvel, ou seja, urbano ou rural.

Assim, tratando-se de ocupação em imóvel urbano, pode-se atribuir que a justa indenização prevista pelo instituto em destaque seja suportada pelo Município, pois segundo o art. 30, VIII, da CRFB/8824, a ele compete promover, mediante planejamento, o parcelamento e a ocupação do solo urbano⁴⁵.

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por meio de reiteradas decisões, o reconhecimento da competência municipal para regularizar e urbanizar áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Como exemplo, cita-se a decisão exarada pelo Min. Rel. Franciulli Netto no REsp 432531/SP25, determinando que

Nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, "se o Município omite-se no

⁴⁵ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011. CASTRO, Monica. A desapropriação judicial no Novo Código Civil. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=486>. Acesso em: 20 nov. 2010.

dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever"⁴⁶. (grifo nosso).

Embora o instituto da expropriação social possa se apresentar mais comumente em casos de tentativa para a efetivação ou regularização da moradia estritamente urbana, não há qualquer limitação expressa que impeça a sua utilização no tocante à ocupação de imóveis rurais.

Segundo os arts. 184 e 186, da CRFB/88, e art. 2º § 1º da Lei nº 8.629/1993, é competência da União a desapropriação de imóveis rurais que não cumpram com sua função social.

Portanto, sendo o imóvel ocupado por pessoas de baixa renda, localizado em área rural e atendidos todos os requisitos constantes no § 4º do art. 1.228, CC/02, o ente público a ser responsabilizado pelo pagamento da justa indenização a que faz jus o proprietário do bem é a União⁴⁷.

Destaca-se, ainda, que nos casos de ocupação de imóveis públicos, situação que pode ser alcançada pela expropriação social, não há que se falar em pagamento de um ente público para o outro, bem como não deverá a Administração Pública exigir dos possuidores o pagamento da indenização.

Por fim, merece destaque a questão sobre a possibilidade de inadimplência dos ocupantes naqueles casos em que não seja responsabilizado o ente público. Em caso de não pagamento da justa indenização é cabível a desocupação do imóvel, mesmo que este seja funcionalizado por meio da moradia dos ocupantes?

Diante de tal situação salienta-se que quando sopesados o direito à moradia e o direito de propriedade, deve prevalecer aquele que melhor atenda ao bem social, de modo que a moradia, mesmo de posse, não pode ser condicionada a questões simplesmente econômicas. Ademais, o §

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 432531/SP. Ementa: recurso especial. Ação civil pública. Regularização do solo urbano. Loteamento. Art. 40 da lei n. 6.766/79. Município. Legitimidade passiva. Rel. Min. Franciulli Netto. Julgamento 18 nov. 2004. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.%29+E+%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.&processo=432531&b=ACOR#>. Acesso em: 10 out. 2011.

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 432531/SP. Ementa: recurso especial. Ação civil pública. Regularização do solo urbano. Loteamento. Art. 40 da lei n. 6.766/79. Município. Legitimidade passiva. Rel. Min. Franciulli Netto. Julgamento 18 nov. 2004. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.%29+E+%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.&processo=432531&b=ACOR#>. Acesso em: 10 out. 2011.

5º do art. 1.228 do CC/02, apenas vincula a justa indenização ao registro da sentença no Cartório de Registro de Imóveis, de modo que se adquira a propriedade do bem ocupado, sem que se deixe de garantir o direito à moradia dos ocupantes no caso de não pagamento da indenização estipulada (p. 76)⁴⁸. Nesse sentido, entende-se que ainda que não seja adimplida a obrigação pecuniária referente à indenização, não deve ocorrer a desocupação da área, pois a falta de pagamento impedirá apenas a transferência do título do imóvel, conquanto deve manter-se a posse dos ocupantes e o título de propriedade no nome do expropriado (p. 192)⁴⁹.

Nesta ocasião “não se realiza, portanto, por inteiro, o fim colimado da expropriação judicial indireta” (p. 192)⁵⁰, pois surgirá uma situação incomum, onde o proprietário mantém a situação jurídica de modo formal e sem posse, por outro lado os ocupantes mantêm a posse, garantida em sentença, mas sem a titularidade do bem imóvel.

Enfim, não se realizando o pagamento, a função social da posse é preservada, sem que o proprietário perca o domínio do imóvel.

Como visto, a omissão do proprietário é preterida em favor do interesse social e do direito à moradia, tanto pela formalização da posse prolongada no tempo, como na inércia pela busca do recebimento da indenização a que faz jus.

CONCLUSÃO

A partir da promulgação da CRFB/88 significativas alterações passaram a ocorrer nas diversas áreas do Direito, reflexos da realidade social que atravessou o país pelos anos do regime militar, e refletindo de maneira forte na questão de garantia de direitos fundamentais e sociais do texto constitucional.

No mesmo sentido, o Direito Civil sofreu esta influência da nova ordem constitucional, de modo que as mudanças tornaram-se ainda mais concretas com a entrada em vigor do CC/02, que apresentou novos conceitos e lastreou-se nos princípios da eticidade, socialidade e operabilidade.

⁴⁸ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁴⁹ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

⁵⁰ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Direito à moradia. São Paulo: Atlas, 2011.

Estas novas diretrizes trouxeram novas interpretações dos mais variados institutos do texto civilista, baseando-se na equidade e boa-fé, privilegiando o social ao individual e permitindo ao operador do Direito a utilização de ferramentas de maior abrangência e maior especificidade na análise do caso concreto como, por exemplo, cláusulas gerais e conceitos indeterminados.

Entre os institutos do CC/02 que mais foram influenciados pela CRFB/88 estão, certamente, a figura da propriedade e da posse. Estes institutos devem, agora, revestir-se das suas respectivas funções sociais, mostrando-se úteis à sociedade como um todo.

Nesse contexto insere-se o direito à moradia, que deve ser garantido para que seja alcançada a dignidade da pessoa humana, em contraponto ao direito de propriedade. Ambos direitos garantidos constitucionalmente, que podem ser efetivados em consonância, como na compra e venda ou alienação fiduciária imobiliárias, ou mostrarem-se em lados opostos em verdadeiro confronto de direitos, tal como busca-se efetivar a moradia por intermédio da usucapião ou legitimação de posse.

Sobre este aspecto de garantia da moradia e limitação ao direito de propriedade apresenta-se o instituto da expropriação social, esculpido no art. 1.228, § 4º e § 5º, do CC/02. Um dispositivo novo, com semelhanças de outros institutos como usucapião e desapropriação, mas com natureza jurídica própria, apresentado através de vários conceitos indeterminados e que exigem do magistrado uma análise interpretativa da situação social do caso concreto para o preenchimento destes requisitos.

Este instituto gerou debates de inconstitucionalidade e questionamentos sobre sua aplicação, de modo que, quase dez anos após sua entrada em vigor, ainda não encontra-se uma única jurisprudência sobre sua aplicação.

Apresentou-se, por este estudo, os problemas trazidos pelo novel dispositivo, como a justa indenização prevista no § 5º do artigo em comento. Apontou-se a o dever de intervenção do Poder Público nas ações que discutem a expropriação social, bem como a possibilidade de responsabilização subsidiária dos entes administrativos no pagamento da indenização, visto que trata-se de questão de relevante interesse social, a moradia.

Assim, entende-se que o Poder Público, tem o dever de intervenção nos casos que versem sobre a ocupação de pessoas de baixa renda em assentamentos irregulares e que preencham todos os requisitos do § 4º do art. 1.228, do CC/02, pois nesse sentido é a orientação da CRFB/88 e

legislação infraconstitucional, ou seja, que a Administração Pública deve promover políticas e programas que garantam o acesso à moradia digna.

No mesmo sentido, demonstrou-se razões para que o Ministério Público intervenha com maior intensidade nos casos de regularização e ocupação de assentamentos irregulares, inclusive restou comprovada a legitimidade que o órgão ministerial possui para participação nas lides de discussão sobre a aquisição da propriedade por meio de expropriação social.

Por fim, entende-se que restou comprovada a hipótese do presente trabalho, qual seja, a aplicação da expropriação social como ferramenta de efetivação do direito à moradia para a regularização de áreas invadidas e que foram devidamente funcionalizadas pelos ocupantes. Por conseguinte, tratando-se os possuidores de pessoas de baixa renda, demonstrou-se a possibilidade do Poder Público participar da relação processual, visto que é seu interesse a promoção da vida digna, e de sua responsabilização subsidiária no pagamento da justa indenização que prevê o instituto.

Ademais, apontadas todas as possibilidades de aplicabilidade deste instituto, da legitimidade da participação efetiva do Ministério Público e da realização do pagamento pelo Poder Público, sabe-se que o mesmo dificilmente passará a ser adotado nos Tribunais brasileiros em função de ser um método de intervenção na propriedade, instituto este ainda sacralizado no cotidiano forense.

No entanto, tal afirmativa não pode ter um efeito paralisador na busca de sua compreensão e divulgação, não é incomum que institutos de efetivação tendam à serem caracterizados como letra morta, mas a sua existência corporifica importante avanço de ordem social, disto decorrendo a importância na sua ênfase para qualificar a sua implementação.

Assim, ainda que o mesmo se depare com uma cultura jurídica privatística, e pouco afeita aos postulados públicos incidentes à propriedade urbana, a expropriação social pode ganhar um viés contributivo na dinamização do acesso ao direito de propriedade, corroborando, juntamente com outros institutos jurídicos correlatos, ao combate desta mazela que assola as cidades brasileiras no início do século XXI.

Assim, entende-se que foram alcançados os principais objetivos propostos para este estudo, de modo que a busca pela efetivação do direito à moradia não deve cessar nos bancos acadêmicos e, assim como deve ser garantido o direito constitucional de propriedade, deve-se

valorizar aqueles que funcionalizam a propriedade subutilizada, almejando-se uma sociedade mais justa e uma cidade que atenda a sua função social.

REFERÊNCIAS

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado de. (Org.). **Jornada de Direito Civil**. Brasília: CJF, 2007. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1296>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 24 set. 2011.

_____. **Lei n. 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/L10257.htm>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. **Lei n. 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 08 set. 2011.

_____. **Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 set. 2011.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 out. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 131697/SP**. Ementa: Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Loteamento para fins sociais irregular. Responsabilidade do município. Poder-dever. Art. 40 da lei n. 6.766/79. Legitimidade passiva do município. [...]. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Rel. Min. João Otávio de Noronha.

Julgamento 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%22JO%C3O+OT%C1VIO+DE+NORONHA%22%29.min.&processo=131697&b=ACOR#>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 432531/SP**. Ementa: recurso especial. Ação civil pública. Regularização do solo urbano. Loteamento. Art. 40 da lei n. 6.766/79. Município. Legitimidade passiva. Rel. Min. Franciulli Netto. Julgamento 18 nov. 2004. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=%28%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.%29+E+%28%22FRANCIULLI+NETTO%22%29.min.&processo=432531&b=ACOR#>. Acesso em: 10 out. 2011.

CASTRO, Monica. **A desapropriação judicial no Novo Código Civil**. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=486>. Acesso em: 20 nov. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

KOWARICK, Lucio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e igualdade**. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151-163, 2003. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Artigos/Metropole%20legislacao%20e%20desigualdade.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito das Coisas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Legitimação de posse dos imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das coisas**. 37. ed. rev. e atual. por Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva, 2003. (Vol. 3).

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.

REALE, Miguel. **A constituição e o código civil**. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2011.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=zp-AvZyg38oC&dq=a+cidade+e+a+lei+rolnik&printsec=frontcover&source=bl&ots=1XV5Ik_k4D&sig=xl3DXhZq01r9szXKWljTe96eMFI&hl=pt->

BR&ei=KYSASojUAYyQtgfZvqD1AQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 03 set. 2011.

ROLNIK, Raquel; BALBIM, Renato (Coord.). **Reabilitação de Centros Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. (3 v.). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/ReabilitacaoAreasUrbanas/Biblioteca_Livro_Reabilitacao_Areas_Urbanas_Centrais_Volume3.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde: Diplomatieque Brasil, 05 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 09 set. 2011.

ROSA, Junia Santa Rosa; DENALDI, Rosana (Coord.). **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf>. Acesso em: 23 set. 2011.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos reais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba. SHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010, p. 169-244.

ZAVASCKI, Teori Albino. **A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/6723>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Trabalho enviado em 20 de fevereiro de 2015.

Aceito em 26 de abril de 2015.