

# O direito de preempção urbanístico: um instrumento ainda a ser explorado no Brasil para garantir o acesso à moradia

RAFAEL DA MOTA MENDONÇA\*

ISABEL BRAZIL SOUSA\*\*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo relacionar a política habitacional com o direito de preempção urbana, instrumento urbanístico introduzido no ordenamento pátrio pelo Estatuto da Cidade para estabelecer a prioridade do ente federativo local na aquisição de bens imóveis postos à venda por particulares, porém nunca posto em prática. Assim, a presente análise busca demonstrar como esse pode ser uma estratégia útil para garantir o direito à moradia, preservando os direitos dos residentes originais e controlando o processo de gentrificação que costuma decorrer dos projetos de renovação urbana.

**Palavras-Chave:** Direito de preempção urbana; Direito à moradia; Política urbana; Planejamento urbano.

**Abstract:** The present article aims to relate the housing policy with the urban pre-emption right, instrument introduced by the City Statute to set the local federative entity priority on acquisition of real properties for sale in the private market,

---

\* Advogado. Doutor e Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Professor do curso de Graduação em Direito da PUC-Rio; professor do programa de pós-graduação lato sensu da PUC-Rio e do CEPED/UERJ.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6358776469975246>

| ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3560-9099>

\*\* Advogada. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (2013), com semestre de mobilidade estudantil junto à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2012). Mestranda em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6608335329182730>

| ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4790-9955>

however never put into practice. Therefore, this analysis intends to demonstrate how it can be a useful strategy to guarantee the right to housing, preserving the original residents' rights and controlling gentrification, which usually follows urban regeneration projects.

**Keywords:** Urban pre-emption right; Right to housing; Urban policy; Urban planning.

*Enviado em 12 de dezembro de 2023 e aceito em 18 de dezembro de 2023.*



## Introdução

A Constitucionalização do Direito da Cidade (“Constituição urbanística”), evidenciada por meio da inclusão das normas de planejamento urbano nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, tornou expressa a ideia da função social da cidade, que possui estreita vinculação à funcionalização da propriedade urbana.

Tendo em conta que o processo brasileiro de urbanização produziu um enorme déficit habitacional<sup>1</sup>, a função social da propriedade urbana assume caráter essencial à regularização fundiária urbana (REURB), que engloba não apenas adotar medidas em relação aos núcleos urbanos informais, como também ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, promover a integração social e, ainda, prevenir e

desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais, dentre outros objetivos expressamente previstos no art. 10 da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

<sup>1</sup> Conforme os dados produzidos pela Fundação João Pinheiro (FJP), o conceito de déficit habitacional não é entendido apenas como falta de habitação propriamente dita, mas também em relação à existência de habitações inadequadas (moradias precárias), dentro de uma concepção mais ampla de necessidades habitacionais, que pode considerar domicílios em coabitação e com elevado custo de aluguel.

Nesse sentido, o cumprimento da função social da propriedade territorial urbana para assegurar a todos o acesso à moradia adequada poderá ser exigido dentro do ordenamento jurídico por meio da implementação dos instrumentos de política urbana.

Um dos instrumentos introduzidos na legislação brasileira já há vinte e dois anos, mas que se mantém sem aplicação<sup>3</sup>, é o Direito de Preempção Urbanístico, que encontra previsão no art. 4º, v, “m” e cuja regulamentação é delineada nos arts. 25 a 27 da Lei nº 10.257/01.

Assim, o que se pretende abordar no presente trabalho são as perspectivas de sua utilização no Brasil, no campo da política habitacional, e o potencial dos impactos que a sua implementação pode causar na garantia do direito à moradia. Para tanto, será apresentada uma contextualização do Direito à Moradia, seguida de uma breve conceituação do Direito de Preempção Urbanístico e do procedimento aplicável na legislação brasileira e, por fim, será proposta uma análise das potencialidades que surgem para a sua aplicação na realidade dos centros urbanos brasileiros, onde já não parecem existir espaços vazios, notadamente com a edição da Lei nº 14.620/2023 (PMCMV).

## **I. O direito à moradia no contexto urbano do Brasil**

As cidades brasileiras convivem com uma realidade de alarmante déficit habitacional,

caracterizada tanto pela ausência de adequada infraestrutura urbana quanto pela falta de titulação da propriedade e pela insegurança na posse, facilmente verificáveis pela expansão das favelas e periferias e por diversas modalidades de ocupações espalhadas pelo território urbano, o que se dá ao arrepio dos parâmetros urbanísticos de segurança e habitabilidade e, ainda, fora do sistema registral de propriedade.

Com efeito, a questão da concentração fundiária no Brasil, que remonta ao período colonial, após o qual não se permitiu o acesso à terra pelos ex-escravizados, somada a um acelerado, desordenado e desigual processo de urbanização nas décadas de 70 e 80, promoveu a segregação espacial nas cidades e a diferenciação da cidadania urbana, marcada pela dualidade de uma pequena camada que pode usufruir de liberdades decorrentes da inserção social e acesso a bens e serviços públicos, que se contrapõe a um grande contingente da população sem acesso – ou com acesso muito reduzido e precário – ao mínimo existencial, isto é, sem comida, sem moradia, sem trabalho, sem educação e sem saúde nos grandes centros urbanos.

Longe de se tratar de um fenômeno unicamente brasileiro, é possível inserí-lo em uma gigantesca escala de favelização e de empobrecimento das cidades do chamado Terceiro Mundo no processo de urbanização recente, como destacado por Mike Davis:

Em toda parte do Terceiro Mundo a escolha da moradia é um cálculo complicado de considerações ambíguas. Como a frase famosa do arquiteto anarquista John Turner, “Moradia é um verbo”. Os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança. Para

<sup>3</sup> Quando da elaboração do presente trabalho, apesar de localizados planos diretores municipais nos quais haja a previsão do direito de preempção e algumas propostas normativas e leis sobre o tema, verificou-se que estas são genéricas e se limitam a reproduzir o disposto no Estatuto da Cidade. Não foi, portanto, possível localizar nenhuma iniciativa de implementação efetiva.

alguns, como muitos moradores de rua, a localização próxima do trabalho – digamos, em uma feira livre ou estação de trem – é ainda mais importante do que o teto. Para outros, o terreno gratuito, ou quase isso, compensa as viagens épicas da periferia para o trabalho no centro. E para todos a pior situação é um local ruim e caro sem serviços públicos e nem garantia de posse. (Davis, 2006, p. 39)

No ordenamento pátrio, o direito à moradia foi erigido pela Constituição Federal de 1988 como direito social (art. 6º) e é concebido como o direito fundamental ao acesso à moradia digna, cujos meios devem ser viabilizados pelo Estado.

Nesse sentido, é possível afirmar que nenhuma moradia é - ou pode ser considerada - ilegal ou irregular<sup>4</sup>, entendendo-se que tal qualificação só deve servir para qualificar a (in)ação estatal, uma vez que incumbe ao Poder Público a elaboração de políticas públicas de habitação, como forma de assegurar plena fruição da cidadania.

O direito à moradia é mais do que obter a titularidade de um terreno ou construção, pois, embora incontestado que o direito de propriedade permite o acesso a riquezas, a mera titulação dominial, ao contrário do propalado pela visão desotiana, não é suficiente para a melhoria das condições de sustentabilidade dos núcleos urbanos informais e tampouco da qualidade de vida da grande massa de moradores urbanos pobres.

<sup>4</sup> Parece corroborar esse entendimento, a recentemente promulgada Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, batizada de Lei Padre Júlio Lancellotti, que alterou o art. 2º, inciso XX, do Estatuto da Cidade para vedar a chamada "arquitetura hostil", que emprega estruturas, equipamentos e materiais com o objetivo de afastar as pessoas, sobretudo moradores de rua, de praças, viadutos, calçadas e jardins. Se viola a dignidade da pessoa humana ter que morar na rua, não se tratando de incentivo ou romantização desta situação, é ainda mais aviltante sequer ter as ruas para morar.

E aqui assume relevo a temática da regularização fundiária urbana plena, a qual, dada a sua transversalidade, constitui o ponto de encontro das mais diversas questões sociais na cidade, podendo-se destacar, para além da habitação, o meio ambiente, a ordem urbanística, o saneamento básico, a educação, a mobilidade urbana e a segurança pública.

No contexto brasileiro, apesar de o Estatuto da Cidade ter introduzido diversos instrumentos que podem ser direcionados para políticas sociais de habitação e regularização fundiária, como o direito de preempção sob enfoque, a sua implementação encontra obstáculos.

## II. O direito de preempção urbanístico

O direito de preempção, também conhecido como preferência ou prelação, é um instituto que exprime a preferência na aquisição de certa coisa, por pactuação prévia (contratual) ou por disposição legal.

No ordenamento jurídico pátrio, apesar de tradicionalmente já existirem outras espécies de preferência, como as hipóteses regulamentadas dos artigos 513 ao 520, do Código Civil de 2002, a sua introdução no Estatuto da Cidade representou inovação em matéria urbanística ao ser caracterizado como instrumento de política urbana.

O Direito de Preempção Urbano constitui um direito subjetivo de preferência conferido por lei aos entes locais, isto é, aos Municípios e ao Distrito Federal, para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25 c/c art. 51 da Lei nº 10.257/01).

Uma vez implementado, conforme o procedimento legal aplicável, cria para o proprietário a obrigação de notificar o ente público local (art. 27, Lei nº 10.257/01), que,

por sua vez, deve se manifestar, dentro do prazo decadencial de 30 dias, acerca do interesse em adquirir o bem nas mesmas condições da proposta pactuada.

Após o transcurso de tal prazo, passa a ser possível a alienação a terceiros, desde que nas condições da proposta comunicada (art. 27, caput e §3º, Lei nº 10.257/01), sendo nula a alienação processada em condições diversas, além de autorizar o ente local a adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele (art. 25 §§5º e 6º, Lei nº 10.257/01)<sup>5</sup>.

Essas são as características básicas dispostas no Estatuto da Cidade, que, por sua vez, é alvo de críticas quanto a um delineamento insuficiente da matéria, de modo que os seus pormenores de aplicabilidade são rodeados por inúmeras divergências doutrinárias que acabam não solucionadas concretamente diante da ausência de implementação efetiva.

Quanto ao procedimento, conforme previsto no referido diploma, a implementação do direito de preempção urbanístico depende, primeiramente, da previsão no plano diretor, que, enquanto "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (art. 182, §1º, CRFB), tem como um de seus objetivos o de promover o adequado adensamento demográfico.

Além disso, exige previsão em lei municipal específica na qual, com base no plano diretor, haja (i) a delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção; (ii) o enquadramento de cada área de incidência

em ao menos 1 (uma) dentre as 8 (oito) finalidades autorizadas pelo art. 26 do Estatuto da Cidade, e, por fim, (iii) a fixação do prazo de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos, que pode ser renovado, desde que respeitada a carência de 1 (um) ano, dentro do qual é assegurada a preferência independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel (art. 25 §§1º e 2º c/c art. 26, parágrafo único da Lei nº 10.257/01).

O exercício da faculdade legalmente conferida é, portanto, condicionado a fins sociais específicos, afigurando-se como mecanismo voltado à superação dos efeitos perversos de uma irracional e excludente ocupação do solo urbano. Permite não só um maior e melhor planejamento dos espaços urbanos de acordo com as diversas funções sociais que a cidade deve atender, como também inibir o processo da especulação imobiliária nas cidades e o processo de gentrificação que usualmente lhe sucede, aprofundando a segregação socioespacial já existente nas cidades brasileiras.

Comparado ao instituto da desapropriação – embora, mesmo com a preferência, não seja excluída do Poder Público a possibilidade de recorrer a atos expropriatórios como solução final em hipóteses concretas (Gasparini, 2006, p. 202), seja na modalidade sancionatória ou comum –, é possível afirmar que o direito de preempção urbana é um instrumento de política urbana que veicula forma menos drástica de intervenção estatal na propriedade privada, já que a aquisição do imóvel ocorre apenas quando já há o interesse de venda.

Mesmo assim, o que se vê é que a opção pela via da desapropriação é ainda muito mais comum, e que a utilização do direito de

<sup>5</sup> Por outro turno, configura improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, a aquisição pelo ente público por valor superior ao mercado (art. 52, VIII, l. 10.257/01).

preempção urbanístico se vê obstaculizada pela aparente recalcitrância dos administradores locais, o que pode se dar por diversos fatores, tais quais (i) o desconhecimento acerca do Estatuto da Cidade; (ii) se configurar como um instrumento urbanístico de contornos vinculados; (iii) envolver maior planejamento na elaboração dos projetos urbanísticos de adensamento e expansão urbanos, bem como (iv) maior articulação política entre os poderes executivo e legislativo; e (v) a influência exercida pelo setor imobiliário e pelos demais interesses econômicos atuantes nos centros urbanos.

Embora a necessidade de dupla edição de atos normativos seja apontada como um fator que amplie a dificuldade para a aplicação de qualquer instrumento de direito urbanístico no Brasil (Gonçalves, 2016, p. 166), e, de fato, gere maior lentidão em razão do tempo despendido com a criação normativa, pode-se ressaltar, como contraponto, que o procedimento tende a ser mais eficaz para a caracterização como política de Estado, e não de governo.

Acerca da diferenciação entre esses dois conceitos, explica Maria Paula Dallari Bucci que:

A política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de Estado” – e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo”. (Bucci, 2006, p. 19)

Considerando-se a profundidade da desigualdade socioterritorial no Brasil,

evidenciada por um gravíssimo quadro de déficit habitacional, é fundamental se debruçar sobre formas de utilização e combinação do direito de preempção urbanístico - cuja duração pode superar a de um mandato eletivo se aplicada em seu prazo máximo de 5 anos (prorrogável) -, com os marcos legais da REURB, criando pontes e desenhos organizacionais colaborativos que se mostrem viáveis em uma prospecção temporal mais ampla.

### **III. A edição da lei nº 14.620/2023 (PMCMV) e as potencialidades do direito de preempção urbanístico para fins de efetivação do direito à moradia**

Com o objetivo de reintroduzir<sup>6</sup>, bem como aprimorar o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV), foi editada a Medida Provisória nº 1162/2023, convertida na Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

A referida Lei, além de expressamente indicar a finalidade de “*promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais*” no seu art. 1º, traz seus objetivos no art. 2º, com destaque para os incisos II e VII:

Art. 2º São objetivos do Programa:

- I - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País;
- II - ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;
- III - promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de

<sup>6</sup> O aludido programa havia sido criado em 2009, por meio da Lei nº 11.977/2009, por conversão da Medida Provisória 459/2009, sendo extinto no ano de 2020 e substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, instituído pela Lei nº 14.118/2021, fruto da MP 996/2020.

acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais;

IV - estimular a modernização do setor habitacional e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos e prazos de produção e entregas, à sustentabilidade ambiental, climática e energética e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento habitacional;

V - apoiar o desenvolvimento, o fortalecimento e a ampliação da atuação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa;

VI - fortalecer o planejamento urbano e a implementação de ações e métodos de prevenção, mitigação, preparação e resposta contra desastres naturais;

VII - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda;

VIII - fortalecer o acesso à infraestrutura e a equipamentos públicos urbanos, inclusive os educacionais e os culturais, nas proximidades das novas unidades habitacionais;

IX - gerar emprego e renda em uma economia estruturada em bases sustentáveis;

X- estimular e facilitar a implantação de infraestrutura de conectividade e dos serviços de telecomunicações e internet para reduzir as lacunas digitais, culturais e informacionais.

A edição normativa que se volta à oferta de financiamento para que famílias com renda bruta de até 8 (oito) mil reais possam adquirir a casa própria, apresenta-se como um novo marco legal da REURB, promovendo alterações na Lei 13.465/2017 (art. 35) e em outros diplomas relacionados.

Frise-se que as regras do PMCMV veiculadas por meio da Lei nº 14.620/2023 possuem algumas diferenças em relação àquelas anteriormente descritas na Lei nº

11.977/2009<sup>7</sup>, cabendo, dentro do enfoque do presente trabalho, abordar a inclusão da possibilidade de aquisição de moradia urbana em prédios e construções antigas, a serem objeto de recuperação, aliada à preocupação na melhora da localização do terreno, eis que destinada àqueles já integrantes da malha urbana e, portanto, com maior acesso à infraestrutura.

Ao tratar das diretrizes do programa, dispõe o inciso XVII do Art. 3º da novel lei o *“incentivo à requalificação e retrofit de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, localizados nas áreas centrais das grandes cidades brasileiras, priorizando os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles com até 200 (duzentas) unidades habitacionais”*, conceituando-se as unidades habitacionais requalificadas ou retrofitadas no art. 4º, § 4º como *“aquelas oriundas da recuperação total ou parcial de imóveis ou edifícios tombados, degradados, não utilizados ou subutilizados, não se considerando como tais as unidades isoladas meramente reformadas”*

Em outros termos, uma das apostas do programa é o investimento em retrofit, restauração e modernização de prédios e construções antigas, pretendendo-se utilizar prédios já existentes, sem uso ou subutilizados, mas em áreas já urbanizadas com infraestrutura próxima.

<sup>7</sup> (i) relativamente aos beneficiários do programa, foi restabelecida a Faixa 1 (que contempla as famílias com renda bruta familiar mensal de até R\$ 2.640 (anteriormente de R\$ 1.800), bem como ampliada as faixas de renda, com aumento do valor aceitável de renda bruta por família (art. 5º); houve o aumento (ii) do valor limite dos imóveis ( e também (iii) do subsídio oferecido de acordo com cada faixa de renda; acompanhadas (iv) da diminuição das taxas de juros; e (v) do fim da exclusividade da Caixa Econômica Federal como operadora do programa; previu-se, ainda, (vi) o aumento da área mínima das unidades; (vii) a ampliação da inclusão da locação social, e (viii) a inclusão de famílias em situação de rua no programa.

Trata-se de um novo olhar para o antigo e para a política de habitação até então praticada no Brasil, conforme contextualiza Eloísa Dias Gonçalves:

O histórico das políticas habitacionais brasileiras comprova exatamente esse movimento: para viabilizar a construção de moradias para famílias de baixa renda, são realizados loteamentos afastados das áreas urbanas mais desenvolvidas, muitas vezes, sem qualquer conexão. Esse processo acaba por orientar um crescimento horizontal da cidade que onera demasiadamente o poder público e implica em perda de qualidade de vida para a população, que dispende grande parte de seu tempo (e de sua renda) com deslocamentos. (Gonçalves, 2016, p. 175/176)

Assim, mesmo que a referida lei apresente eventuais falhas, a nova perspectiva revela a potencialidade da utilização do Direito de Preempção Urbano.

Isso porque um dos principais desafios que o instrumento se presta a enfrentar é justamente a falta de imóveis disponíveis nas áreas já intensamente urbanizadas para a implementação de projetos urbanísticos pelas municipalidades, notadamente aqueles voltados à efetivação do direito à moradia.

A utilização do direito de preempção urbanístico encontra previsão no art. 26 do Estatuto da Cidade<sup>8</sup>, tendo como hipóteses de

<sup>8</sup> Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o

aplicabilidade a “execução de programas e projetos habitacionais de interesse social” e da “constituição de reserva fundiária”, indicadas, respectivamente, nos incisos II e III, o que denota que estas foram potencialidades de relevância já antevistas pelo legislador.

Exemplo exitoso, também tratado por Gonçalves (2016), foi a utilização sistemática do direito de preempção urbano na política habitacional francesa, que passou por uma importante mudança no discurso político-urbanístico a partir da sua reforma administrativa, quando elevou a noção de mistura social a princípio orientador da atuação estatal no planejamento urbano. Naquele país, o direito de preempção teve uma dupla contribuição: viabilizou a construção de moradias sociais, sobretudo em cidades onde não havia mais espaços vazios e, também, promoveu a diversificação dos bairros, diminuindo a segregação socioespacial de cidades francesas.

Guardadas as devidas peculiaridades de cada cidade, no Brasil é comum se deparar com a situação ilustrada por Davis e que se repete na maioria dos países em desenvolvimento:

Ao contrário da Europa, as moradias públicas para os pobres são exceção – Hong Kong, Singapura, China – em vez de regra. Entre um quinto e um terço dos pobres urbanos moram dentro ou perto do núcleo urbano, principalmente em moradias multifamiliares alugadas, mais antigas. (Davis, 2006, p. 40)

É certo que devemos rechaçar a importação de sistemas fechados que não foram pensados para a nossa realidade, porém esse não parece ser o caso do direito

de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.



de preempção urbanístico, que se afigura como um instrumento jurídico que se amolda à experiência urbano-social brasileira, caminhando na mesma direção do novo marco legal da REURB em curso no país.

Com efeito, por meio do apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social fornecido pelo novo PMCMV (art. 4º, VII), poderiam os Municípios valer-se do direito de preempção para a implementação de projetos urbanísticos de política habitacional nos centros urbanos, adquirindo imóveis antigos e criando reservas fundiárias a custos menores, eis que a preferência municipal, de certo modo, desmobiliza a especulação imobiliária que, por meio de compras e revendas no mercado privado, produz a valorização constante dos preços dos imóveis nesses locais.

Por outro lado, o direito de preempção, quando aplicado em áreas mais longínquas, permite que as municipalidades se antecipem ao processo de valorização imobiliária que a instalação de equipamentos públicos gera nas localidades anteriormente excluídas do planejamento urbano.

Em ambos os casos, seria possível, ao menos em tese, a manutenção da população já residente nas localidades, minimizando, portanto, o processo de gentrificação<sup>9</sup>. Sobre o tema, explica Natália Sales de Oliveira:

Observa-se, portanto, que a gentrificação está associada a processos de reestruturação urbana como os de renovação, reabilitação regeneração/requalificação e revitalização. Esses processos implicam na transformação urbana com obras de

conservação e recuperação, readaptação de edifícios e espaços urbanos – melhorando-se suas condições de uso, mas conservando o seu exterior original. (Oliveira, 2016, p. 20)

Nesse contexto, vislumbra-se, ainda, no direito de preferência de aquisição pelo poder local, o potencial de impactar na incontável alta dos valores de locação urbana, fator que compõe e extrema o déficit habitacional brasileiro. Conforme a síntese dos indicadores do déficit habitacional no Brasil em 2019, produzido pela Fundação João Pinheiro, o ônus excessivo com aluguel responde por 51,7% - e, portanto, mais da metade - do déficit habitacional nas cidades brasileiras, nas quais, conseqüentemente, cresce a vacância imobiliária urbana.

De fato, considerada a função social como elemento interno e conformante do direito de propriedade, torna-se preciso regular e combater os vazios urbanos decorrentes da ociosidade imobiliária - inclusive em relação aos bens públicos<sup>10</sup>-, o que se mostra uma das frentes expressamente adotadas pelo novo Programa Minha Casa, Minha Vida e também uma possível utilização do instrumento urbanístico em debate.

Nesse ponto, cabe abordar que o texto legal é expresso ao referir-se a “*imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares*”, o que embasa o entendimento adotado por Diogenes Gasparini (2006) e outros, no sentido de não incidir o regime de preempção caso a venda envolva pessoa

<sup>10</sup> Sobre o tema, cabe destacar as considerações de Emerson Affonso da Costa Moura, no sentido de que “(...) não podem existir bens públicos que não exerçam uma finalidade pública e sob a titularidade estatal sem que sirvam ao interesse público, conquanto tais são os elementos que traduzem, não apenas a formação, mas a própria legitimidade da configuração tanto das coisas quanto do ente como públicos” (Moura, 2017, p. 287).

<sup>9</sup> Aponta Oliveira que o conceito de gentrificação foi desenvolvido por meio de estudos anglófonos, partindo da “gentrificação clássica, cunhada pela socióloga Ruth Glass e evoluiu até o conceito de gentrificação contemporânea” (Oliveira, 2016, p. 12).

jurídica de direito público<sup>11</sup>(Estado, União, autarquia ou fundação pública federal ou estadual).

No entanto, conforme abordado por Liliane Moraes Pestana, José dos Santos Carvalho Filho, ao destrinchar a possibilidade de alienação de imóvel público a particulares, apresenta divergência:

Na sua lição: “Se a propriedade do imóvel a ser alienado for da União, Estado ou de outra pessoa pública, como as autarquias e fundações governamentais de direito público, devem tais entidades notificar o Município para exercer a preferência, observando o que diz o Estatuto.” Isso se dá porque a venda objetivada consubstancia negócio jurídico comum de compra e venda, com base normativa no direito privado, e também porque, se o plano diretor e a lei específica conferem esse direito ao Município, deve-se ao fato da prioridade da matéria urbanística a ser implementada, não havendo sentido em permitir a venda do imóvel a particular diante da necessidade do Município em adquiri-lo, devendo estar presentes os pressupostos legais. (Pestana, 2011, p. 204)

Portanto, ainda que incipiente, resta clara a importância da análise do tema, podendo contribuir na compreensão do direito de preempção como relevante mecanismo de conformação à função social da propriedade urbana insculpida no art.182, §2º da Constituição Federal.

## Conclusão

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11 da Organização das Nações Unidas (ODS 11) estabeleceu como foco

*“tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”*<sup>12</sup>.

E, nos dizeres de Leticia Marques Osório:

“o direito de preempção é meio para ampliar o acesso à terra legal e urbanizada de forma a assegurar a implantação de equipamentos urbanos de interesse coletivo e espaços comunitários, a regularização fundiária, a preservação do meio ambiente natural e o planejamento do processo de urbanização, contribuindo para a sustentabilidade das cidades”. (Osório, 2002, p. 191)

Afigura-se, portanto, um instrumento de grande potencial ainda a ser explorado pelas entidades locais brasileiras, tanto para assegurar o direito à moradia como o próprio direito à cidade.

A ausência de investimentos por parte do Estado deixa a ocupação e distribuição nas cidades integralmente dependentes das operações do mercado imobiliário privado, o que acaba empurrando uma grande parte da população para o mercado informal, distanciada dos anéis centrais da cidade e da infraestrutura que oferecem, gerando nefastas consequências urbanísticas, ambientais, jurídicas, econômicas e sociais.

Quanto ao acesso à moradia propriamente dito, verifica-se que a falta de casas financiadas pelo poder público para a população pobre gera, ao mesmo tempo, a necessidade da autoconstrução - majoritariamente precária e inadequada - e a submissão a condições residenciais empobrecidas por meio da locação.

A recém-editada Lei nº 14.620/2023 (PMCMV) contém importantes inovações para

<sup>11</sup> Estão excluídas desta categoria as empresas governamentais (empresas públicas e as sociedades de economia mista) por ostentarem personalidade jurídica de direito privado, pelo que oponível a preferência em relação a alienações onerosas por elas realizadas.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>. Acesso em: 29/09/2023.

preencher tal lacuna e, no entanto, uma única expressão legislativa não irá garantir acesso à moradia aos milhões de moradores que estão à margem da política habitacional.

Nesse sentido, preconiza-se não só uma harmonia dialógica dos marcos legislativos da REURB, como também uma utilização conjugada dos diversos instrumentos disciplinados no Estatuto da Cidade e aplicáveis à efetivação do direito à moradia, como o direito de preempção aqui abordado, e, exemplificativamente, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios – PEUC (art. 182, § 4º, I da CFRB e arts. 4º, v, “i”, 5º e 6º da lei 10.257/01), de modo que, enfim, deixem de ser letra-morta e integrem as estratégias e planos urbanísticos no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BRASIL. **Constituição da República**

**Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

### BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de**

**2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10257.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

### BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de**

**2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito

da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 10 set. 2023.

### BRASIL. **Lei nº 14.620, de 13 de julho de**

**2023**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de

maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 28/09/2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito, in BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**, São Paulo: Saraiva, 2006.

BUFULIN, Augusto Passamani. Do direito de preempção no Estatuto da Cidade in ALVIM, José Manoel de Arruda; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina – São Paulo: Boitempo, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha\\_dh\\_final](https://issuu.com/fundacaojoaopinheiro/docs/cartilha_dh_final). Acesso em: 10 set. 2023.

GASPARINI, Diógenes. Direito de preempção. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GONÇALVES, Eloísa Dias. **O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.163-179, jan./jul. 2016.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MOURA, Emerson Affonso da Costa, **A função social como elemento estruturante da teoria do domínio público: o dever de funcionalização dos bens públicos**, 2017. f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Natália Sales de. **Gentrificação e moradia social: como a política urbana pode atuar**. 2016. 23 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

OSORIO, Letícia Marques; SOSO, Patrícia Helena. Direito de Preempção. In: OSORIO, Letícia Marques (org). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

PESTANA, Liliane Moraes. **Direito de Preempção urbanístico**. Revista de Direito da Cidade, vol. 03, nº 01, 2011.