



A DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO À CIDADE: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CENÁRIO BRASILEIRO

Isabelle Cristina Bertuleza Sousa¹

Luiz Fernando Gomes Pimentel²

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar, com auxílio da doutrina, jurisprudência e legislação pátrias, de que maneira a desapropriação, instituto jurídico à disposição do Poder Público, pode auxiliar no processo de concretização do direito à cidade. Dito isso, pretende-se examinar como tal instrumento está elencado no ordenamento jurídico brasileiro e em que medida é possível utilizá-lo para garantir os direitos da coletividade sob a perspectiva da urbanidade. Em suma, serão expostas as concepções jurídicas que permeiam essas temáticas, a fim de que o direito à cidade seja plenamente efetivado.

Palavras-chave: Desapropriação. Poder Público. Direitos da coletividade. Urbanidade.

1 INTRODUÇÃO

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e membro do grupo de pesquisa Direito Administrativo Brasileiro, da UFRN.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e membro do grupo de pesquisa Centro de Pesquisas Fiscais, da UFRN.

Com a ascensão da Constituição Federal de 1988, o direito à cidade passa a ser elevado à categoria de direitos fundamentais, à medida em que se constitui como ferramenta crucial na materialização da dignidade da pessoa humana.

Isso decorre de uma leitura sistematizada da Constituição Federal de 1988, em que se faz possível constatar que vários dos direitos individuais e coletivos inseridos no seu texto – tais como o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social, o direito à moradia etc, – ganham contorno diferenciado quando lidos sob a ótica do direito urbanístico.

Não menos importante, é de se mencionar que o direito à cidade se refere à temática intimamente relacionada ao dever-agir do Poder Público, que passa a ter como norte de suas ações a urbanidade e os efeitos positivos desta no cotidiano da sociedade. Apesar disso, muito embora o direito à cidade encontre respaldo constitucional e demande especial atenção da Administração Pública, esta, por vezes, negligencia esse direito, desse modo mostra-se essencial pensar em alternativas voltadas a sanar essa lacuna.

Como resposta, este estudo pretende demonstrar que a desapropriação, instituto jurídico previsto na Constituição Federal de 1988 e em legislações esparsas, pode ser utilizado pelo Poder Público como alternativa para dar maior efetividade aos comandos constitucionais atinentes à urbanização, e quais os impactos na coletividade oriundos dessa conduta.

2 O DIREITO À CIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

O processo de urbanização desenfreada ocorrido no Brasil no século passado foi fator preponderante no que atine à consolidação do direito à cidade enquanto garantia fundamental (FERNANDES, p. ferInternet). Ora, com a expansão crescente das indústrias e do mercado de trabalho, acompanhada do êxodo rural e somada ao aumento da população nas cidades, fez-se imprescindível ao legislador dar a devida atenção ao direito à cidade, direito esse com cada vez mais notoriedade no ordenamento jurídico pátrio.

Ante o exposto, o direito à cidade pode ser definido como um direito constitucional difuso e de natureza coletiva, o qual tem por titulares todos os habitantes de um determinado espaço geográfico. Pontue-se, a esse respeito, que o conceito de cidade não deve se limitar a uma aceção meramente formal. Isso se dá em decorrência da repercussão direta de diversos fatores no contexto social, o qual está em constante mudança.

Sobre o tema, Lefebvre (2010, p. 51-52), em sua obra “Direito à Cidade” afirma que:

A cidade sempre teve relação com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados etc), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade em seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações. **A cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediate, das relações diretas entre pessoas e grupos que compõem a sociedade** (famílias, corpos organizados, profissões, corporações etc); ela não se reduz mais à organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações (grifos nossos).

Harvey (2008, p. 88), de igual modo, pontua:

Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político, justamente porque ele enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo deste termo, ou nada mais.

Sendo assim, a conceituação de cidade perpassa por várias áreas, sejam elas jurídicas, sociológicas ou filosóficas, pelo que resta óbvia a complexidade em definir esse termo. Decorrente de tantas variáveis, o próprio processo de positivação do direito à cidade transita por inúmeros parâmetros, a fim de existir a chance de dar a maior precisão possível a esse preceito.

Dessa maneira, o Direito Urbanístico, área responsável por examinar os fenômenos decorrentes da urbanização e cidade como um todo, compreende-se, em conformidade com o proposto por Regina Helena Costa (1991, p. 110; SPANTIGATI, 1969, p. 11) pelo que segue:

Incidindo sobre o Urbanismo, temos o Direito Urbanístico, que, objetivamente, pode ser definido como o **“conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis, o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística”**. O adjetivo “urbanístico” qualifica algo que se refere a todos os espaços habitáveis, não se opondo a “rural”, conceito que nele se contém; não é sinônimo de “urbano”, mas significa “do território”. Constituindo-se na disciplina jurídica do Urbanismo, o **Direito**

Urbanístico possui objeto bastante amplo. Abrange todas as regras jurídicas que cuidem do planejamento urbanístico, do uso e da ocupação do solo urbano (parcelamento, loteamento, proteção ambiental), da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas) **e da utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa)** (grifo nosso).

Partindo para uma análise acerca dos regramentos presentes no ordenamento jurídico pátrio quanto ao direito à cidade, constata-se que a Constituição Federal de 1988, em atenção aos anseios da sociedade e às diversas modificações causadas pelo tempo e pelo desenvolvimento urbano, elencou vários artigos pautados no direito urbanístico. Ora, o exercício legiferante dos atores públicos trata-se nada mais da constatação da realidade e o devido provimento àquilo que é essencial à população, portanto essa observação do cotidiano é fundamental na elaboração de normas.

É salutar fazer luz sobre as disposições constitucionais a respeito do assunto. Assim, impõe-se fazer menção ao conteúdo presente no Art. 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988, o qual inclui, entre as atividades de cumprimento privativo da União, aquela referente a “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Percebe-se, desde logo, a preocupação do legislador em nacionalizar o direito urbanístico, ao delegar à União a competência para estabelecer normas gerais sobre o assunto.

Na mesma perspectiva, o Art. 24, inciso I, esclarece que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.” Aqui, é possível observar que não apenas a União poderá formular mandamentos a respeito do direito urbanístico, mas também os Estados e o Distrito Federal, de forma complementar, participarão ativamente desse processo, com isso denota-se o elevado interesse público da matéria.

Sob essa ótica, Medauar (2001, p. 20-21) descreve que:

Tendo em vista que a Constituição Federal atribui à União ora competência para legislar sobre normas gerais, ora competência para legislar sobre diretrizes ou para instituí-las, mostra-se cabível indagar quanto à equivalência do teor dos respectivos textos que as expressam. Em outras palavras: diretrizes e normas gerais podem ser consideradas similares para efeito do alcance dos preceitos contidos nas respectivas leis? A resposta há de ser positiva. A consulta à literatura revela que se usa o termo diretrizes para conceituar as normas gerais ou que se englobam ambas sob a rubrica de legislação principiológica. **Em matéria urbanística, o art. 24, I, diz caber à**

União, aos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico. E, por força do § 1º deste artigo, a competência da União, quanto à legislação concorrente, se expressa com normas gerais (grifo nosso).

Em tempo, a Constituição Federal de 1988, no *caput* de seu Art. 182, assegura que “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.”

Nesse caso, o Art. 182 faz menção expressa à responsabilidade dos entes federados, sobretudo dos municípios, referente à execução de políticas públicas direcionadas ao melhoramento urbano das cidades. Não à toa, a Lei nº 10.257/2001, responsável por instituir o Estatuto da Cidade, foi criada com o intuito de regulamentar a disposição elencada no Art. 182, a fim de otimizar a realização das atividades urbanísticas pela Administração Pública no âmbito municipal.

Sobre esse assunto, Medauar (2001, p. 17) ainda argumenta que:

O Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembada, nesse aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Fornece um instrumental a ser utilizado em matéria urbanística, sobretudo em nível municipal, visando à melhor ordenação do espaço urbano, com observância da proteção ambiental, e à busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, por exemplo, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da sociedade.

Em síntese, por todo o exposto, é de se confirmar que o direito à cidade, além de encontrar embasamento na Constituição Federal de 1988, é também tratado por legislações avulsas, a exemplo do Estatuto da Cidade. A junção desses aspectos comprova o aumento da relevância desse direito na contemporaneidade, em especial se se levar em conta o crescimento populacional nos centros urbanos.

Corroborando com o entendimento acima, insta pontuar, no âmbito do direito à cidade, a importância da desapropriação como figura aliada na concretização de uma urbanização democrática. Isso porque, ao atribuir ao Estado a possibilidade de intervir na propriedade de terceiros, o constituinte teve o intento de, justamente, facilitar a consolidação de urbes devidamente voltadas às necessidades da sociedade.

Conforme se verá mais à frente, a desapropriação é dividida em vertentes variadas – ambiental, social, cultural, histórica –, cada qual com sua respectiva pertinência no contexto do direito à cidade. Dito isso, é necessário destacar que as cidades, na qualidade de espaços de desenvolvimento urbano, político e social, configuram-se enquanto mecanismos de extrema valia no avanço da cidadania, à medida em que servem como pilares na construção das relações interpessoais e, por conseguinte, sociais.

Por fim, não existem dúvidas quanto à responsabilidade da Administração Pública para prover os meios necessários para garantir que os cidadãos usufruam adequadamente do direito à cidade. A desapropriação, nesse sentido, é pertinente na consecução desse objetivo, porque constitui-se medida direcionada a efetuar melhorias no espaço urbano sob formas distintas, prezando por aspectos relacionados à coletividade, como a preservação do meio ambiente, valorização do patrimônio histórico-cultural local, prevalência do direito à moradia etc.

3 O CONCEITO DE DESAPROPRIAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO JURÍDICA

Inicialmente, é fundamental expor o entendimento doutrinário acerca do conceito de desapropriação. Isso porque, por se tratar de tema expressamente previsto na legislação brasileira desde o século XX, sendo certa a existência de diversas correntes jurídicas sobre o assunto, de modo que é preciso, desde logo, delimitar os aspectos conceituais desse instituto.

Nessa senda, Di Pietro (2021, p. 172) define a desapropriação da seguinte forma:

A desapropriação é o **procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização** (grifo nosso).

Na mesma linha, Meirelles (2002, p. 569-570), ao tratar da temática, assevera que:

[...] a desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; **para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada.** A desapropriação é,

assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, **que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade** (grifos nossos e do original).

Isso posto, é nítido que, em termos conceituais, a desapropriação atine a instrumento de notória utilidade no processo de urbanização e consumação do direito à cidade, sobretudo porque se refere à autonomia da qual dispõe o ente público para realizar modificações urbanas voltadas ao bem-estar da população.

Aliás, em consonância com o exposto acima, é possível considerar a desapropriação, quando utilizada sob a ótica da urbanidade, adquirindo várias facetas: não só a de mecanismo garantidor de espaços públicos, no sentido cosmopolita, estético e de urbanização, mas também como forma de cuidado das cidades, atendendo às demandas voltadas para a preservação ambiental, e, por fim, a de atenção àqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica, pois assume caráter de cunho social, dada a possibilidade de distribuição de bens e de socialização. Tais aspectos serão destrinchados mais à frente.

De toda sorte, concernente à disciplina legal que engloba a desapropriação, esta foi tratada inicialmente no Estado brasileiro por meio do Decreto nº 3.365/1941, que regulamenta a desapropriação por utilidade pública. Nele, há um rol de casos considerados para fins de desapropriação nessa modalidade – no Art. 5º do decreto em comento –, dentre os quais importa destacar os seguintes:

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

[...]

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

[...]

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

[...]

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

Pela leitura dos trechos destacados acima, vê-se o direito à cidade abarcando inúmeras especificidades, desde a concepção tradicional *per se* de cidade, enquanto conglomerado de pessoas, espaços e costumes, até os aspectos que, individualmente, transformam aquele ambiente em uma urbe, como edificações, vias públicas, transporte coletivo etc.

Ainda, a Lei nº 4.132/1962 é a responsável por regulamentar a desapropriação por interesse social. Assim como no Decreto nº 3.365/1941, são elencadas diversas situações que, para fins de desapropriação, podem ser consideradas como de interesse social.

Assim, o direito à cidade pode ser vislumbrado nessa legislação, de forma específica, a partir daquilo presente nos Arts. 1º c/c 2º, incisos I e IV, que lecionam, respectivamente, que são considerados de interesse social:

Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do Art. 147 da Constituição Federal.

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

[...]

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

Frise-se em ambos os casos de desapropriação apontados acima – por utilidade pública ou interesse social –, cabe à Administração Pública ressarcir o proprietário do bem com a prévia e justa indenização em dinheiro. Esse é o comando literal do Art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal de 1988, que garante:

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

[...]

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento **para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro**, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (grifo nosso);

Não menos importante, especificamente quanto às cidades, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, §3º e §4º, inciso III, traz a hipótese de desapropriação para fins de política urbana, isto é, com fulcro no progresso das cidades. Veja-se o que preconiza a norma em comento:

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

[...]

§ 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:

[...]

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 (grifos nossos e do original).

Sobre esse assunto, impende trazer à lume o que aduzem Lomba e Oliveira (2015; Flores e Santos, *s.d.*, p. 2189):

Quanto à função social da propriedade urbana, deve o Poder Público chegar ao maior equilíbrio possível entre o interesse do proprietário e o da coletividade. Deve visar, sempre, à urbanização da cidade e ao seu aproveitamento eficaz, de sorte a que o proprietário veja-se compelido a explorar o conteúdo econômico de sua área urbana. Com efeito, pelo uso da propriedade procura-se fazer justiça social, contribuindo para o desenvolvimento e planejamento urbano. E isso tudo, é bem de se ver, deve estar expresso no Plano Diretor, conforme mandamento constitucional.

Aliás, o próprio Estatuto da Cidade, lei que regulamenta o expresso no Art. 182 da Constituição Federal, traz a desapropriação como um dos institutos jurídicos de política urbana. O Art. 4º, em seu inciso V, alínea “a”, atribui ao Poder Público a capacidade de se utilizar de tal instrumento para a concretização do direito à cidade. Confira-se a disposição presente no referido dispositivo legal:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação

Resta nítido, dessa forma, a fundamentação jurídica pertinente e atual do instituto jurídico da desapropriação.

3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Resumidamente, a função social da propriedade encontra respaldo na Constituição Federal, no Art. 5º, inciso XXXIII c/c Art. 170, inciso III. Em atenção a isso, Jelinek (2006, p. 22) acertadamente adverte que “[...] a expressão função social passa por uma ideia operacional, impondo ao proprietário não somente condutas negativas (abstenção, como não causar contaminação do solo), mas também positivas (obrigações de fazer, como de parcelar gleba de sua propriedade).”

Dallari (2001, p. 73) disserta:

Função social da propriedade é tomada **como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização**, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição em contradição com estes mesmos propósitos de proveito coletivo (grifo nosso).

A partir disso, infere-se que o proprietário de um bem imóvel deve, de forma participativa, procurar integrar aquele determinado bem na sociedade, de maneira a obter uma serventia real no contexto fático. De pronto, conclui-se a função social da propriedade como um caractere importantíssimo no que se refere à desapropriação, pois trata-se de um dos aspectos analisados pelo Poder Público para a ocorrência de um processo desapropriatório.

De fato, um bem que não ostenta função social não deve, segundo o encontrado na legislação e na doutrina, permanecer ocioso, mas deve estar às ordens da Administração Pública para as inúmeras intempéries do cotidiano, conforme será visto adiante.

Nota-se, enfim, a desapropriação ostenta papel determinante na construção de uma cidade verdadeiramente atenta às necessidades de seus munícipes. Ora, seja por meio da desapropriação por utilidade pública, interesse social ou urbana, o procedimento desapropriatório é instrumento que, desde que cumpridos todos os pré-requisitos exigidos em lei, torna-se importantíssimo para a consecução dos direitos fundamentais, sobretudo aqueles voltados à dignidade humana e à coletividade.

4 DESAPROPRIAÇÃO, DIREITO À CIDADE E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Mendes e Branco (2017, p. 141), ao conceituarem o princípio da dignidade da pessoa humana, apontam que este “[...] inspira os típicos direitos fundamentais, atendendo à exigência do respeito à vida, à liberdade, à integridade física e íntima de cada ser humano, ao postulado da igualdade em dignidade de todos os homens e à segurança.”

Destarte, com a constante evolução das concepções jurídicas sobre a natureza dos direitos do indivíduo, no século XX a dignidade da pessoa humana finca-se em definitivo como valor universal a ser implementado nas nações. Esse fato ocorre devido ao baque causado pelas Guerras Mundiais em termos de violência contra a humanidade, o que impulsionou a busca pela consolidação de normas voltadas à proteção integral da sociedade.

Nessa linha, Silva (2014, p. 107) assevera o seguinte:

Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma ideia qualquer apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana (grifo nosso).

Assim, com a celebração do Pacto de San José da Costa Rica, institui-se a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual elevou a dignidade da pessoa humana ao status de norma supralegal. Aliás, sob essa perspectiva, a Constituição Federal de 1988, com o objetivo de embasar as ações do Estado no princípio da dignidade da pessoa humana, dispõe, em seu Art. 1º, que o princípio em referência deve ser tratado como um dos fundamentos da república, isto é, verdadeiro pilar a ser observado no exercício das atividades dos atores públicos. Confira-se:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana (grifos nossos e do original);

Não à toa, Mendes e Branco (2017, p. 141) salientam:

É o princípio da dignidade humana que demanda fórmulas de limitação do poder, prevenindo o arbítrio e a injustiça. Nessa medida, há de se convir em que os direitos fundamentais, ao menos de forma geral, podem ser considerados concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana. Os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são, pois, pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana (grifo nosso).

Em decorrência do apresentado acima, é evidente o fato da dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento do Estado brasileiro – conforme o que consta no Art. 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988 – dever ser parâmetro de toda e qualquer ação do ente público. Dito isso, não há dúvida de que, dentro da perspectiva urbanística, a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente envolvida com o direito à cidade.

A respeito disso, o direito à cidade, quando examinado em conjunto com a dignidade da pessoa humana, assume, geralmente, três campos de atuação: o do meio ambiente, o social e o histórico-cultural.

4.1 A DESAPROPRIAÇÃO E O MEIO AMBIENTE

De início, no que tange ao aspecto ambiental, faz-se mister destacar o tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 ao assunto. Isso posto, o Art. 225, § 1º deste texto dispõe, em seus incisos de I a VII que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Partindo de uma premissa desapropriatória, não há dúvidas do extremo valor futuro do instituto para o cumprimento dos propósitos apensados acima. É plenamente possível, sob a ótica jurídica, que a Administração Pública faça uso da desapropriação para ver efetivado o direito à cidade numa perspectiva ambiental. Nesse viés, inclusive, o Estatuto da Cidade, em seu Art. 2º, incisos IV, XII e XIII, assevera o seguinte:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, **de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**

[...]

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de **implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído**, o conforto ou a segurança da população (grifo nosso);

Pontue-se que essa prática ganha, gradualmente, relevância no âmbito do Poder Público, à medida em que o direito ao meio ambiente, e, portanto, o direito à cidade, se solidifica. Nesse sentido, confira-se o julgado a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. INOCORRÊNCIA DE DESAPOSEAMENTO DO BEM. USO DO PODER DE POLÍCIA PARA FINS DE RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DESATENDIDA PELO PARTICULAR. CONDUTA REGULAR DA ADMINISTRAÇÃO.

1. São características da desapropriação indireta o efetivo apossamento do bem pelo Poder Público e a irreversibilidade da situação.

2. Municipalidade que retirou os ocupantes irregulares, indenizou-os e procedeu ao reflorestamento da área.

3. Não foi o proprietário alijado do seu imóvel, e tampouco lhe cabe alegar limitação ao direito de propriedade, visto que desatendida a sua função social.

4. Descabimento da indenização pretendida.

5. Mero exercício do Poder de Polícia, no qual não se constata indícios de abuso ou desvio de finalidade. 6. Imperiosa manutenção da sentença de improcedência.

7. Recurso a que se nega seguimento.

(TJ/RJ, AC nº 0108349-17.2008.8.19.0001, Relator: GILBERTO CLÓVIS FARIAS MATOS, DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL, Data de julgamento: 22/02/2016.

Grifo nosso)

No caso trazido acima, o ente público, com a finalidade precípua de garantir o direito ao meio ambiente, desapropriou determinada região e, posteriormente, reflorestou-a. Destarte, essa conduta está intimamente relacionada ao direito à cidade, dada a crescente preocupação

com o desenvolvimento urbanístico sustentável. Relacionado a isso, é digno de destaque o fenômeno das chamadas Cidades Verdes (DECCACHE, 2021, p. Internet), urbes inteiramente planejadas sob o aspecto ambiental, com o propósito de oferecer qualidade de vida aos cidadãos.

Em face do exposto, a Administração Pública, na medida em que se configura como ente responsável pelo bem-estar da sociedade, deve agir ativamente no combate à degradação ambiental. Ora, se o meio ambiente é bem pertencente a toda humanidade, o Poder Público, dotado de autonomia, deve fazer valer tal prerrogativa a fim de ver a saúde ambiental – e, por conseguinte, da coletividade – garantida, sem que essa conduta, no entanto, mitigue o direito à cidade.

Por fim, vê-se as benesses oriundas dessa ação – qual seja, de desapropriação ambiental – não restritas unicamente à conservação ecológica, mas também com repercussão na economia, que deve se moldar em paradigmas sustentáveis. Assim, a preservação ambiental é aliada direta do direito à cidade, pois tem consequências positivas na economia, no espaço urbano – propiciando climas amenos, ambientes paisagisticamente agradáveis, alargamento de vias urbanas –, dentre outros benefícios.

4.2 A DESAPROPRIAÇÃO E SEU ASPECTO SOCIAL: DIREITO À MORADIA E O CENÁRIO DA COVID-19

A dignidade da pessoa humana, por ser conceito abstrato, ecoa em múltiplos campos de atuação, dentre os quais merece menção o do direito à moradia. A Constituição Federal de 1988, com o intento de dar maior efetividade às garantias fundamentais, expôs, em seu Art. 6º:

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifos nossos e do original).

Veja-se o que aduz Silva (2016, p. 02):

[...] a inclusão do direito à moradia passou a ser a baliza mediante a qual toda a legislação deve ser interpretada, pensada e aplicada, especialmente na atuação da Administração Pública. **Qualquer norma incompatível ou que não tenha como valor a preservação, a garantia ou a promoção desse direito deve ser revista à luz da alteração constitucional, numa ampliação de sentido do respeito à legalidade.**

Ainda que o Estado não forneça diretamente a habitação, há um dever de não intervenção, de respeito ou de abstenção (grifo nosso).

Essa posição de destaque não é à toa: o número de pessoas em situação de rua é crescente, situação essa acentuada pela Pandemia do Covid-19, persistente desde o ano de 2020³ (GAMEIRO, 2021, p. Internet). Por esse motivo, é evidente que a Administração Pública, para dar real efeito ao comando constitucional supracitado, deve buscar alternativas para dirimir esse cenário trágico; uma delas, incontestavelmente, é a desapropriação.

O interesse público, para fins do procedimento desapropriatório, é presumido no caso em comento. É desarrazoado sequer considerar que um indivíduo ou uma família possam viver dignamente sem terem, no mínimo, uma moradia. É na moradia que as relações afetivo-sociais e o desenvolvimento sadio de adultos e infantes acontecem. Privar parte da população de usufruir de tal direito é atitude contrariamente oposta à evolução constitucional da ordem jurídica.

Não menos importante, é de se destacar que o número de pessoas em situação de rua é uma constante na realidade brasileira, isto é, refere-se a mazela anterior à Covid-19. Embora a pandemia tenha contribuído para o número alarmante de pessoas desabrigadas, as autoridades públicas há muito lidam com essa questão. Ainda em 2015, a população em situação de rua no Brasil ultrapassava o número de 100 mil pessoas.⁴

Vale pontuar também que, não bastando as populações em situação de rua, mesmo aquelas com acesso à moradia estão, por vezes, sujeitas a riscos. A ocupação irregular no Brasil é outra problemática que demanda atenção especial (BERGAMIN, 2021, p. Internet), pois a busca por respostas a essas questões deve ser pauta urgente dos atores públicos (CALIXTO, 2021, p. Internet). Trata-se, em resumo, de possibilidades à disposição do ente público de reestruturar as cidades, para estas poderem ser melhores aproveitadas pelos sujeitos que ali vivem.

Dito isso, o Poder Público, ciente de que essas circunstâncias são danosas e insalubres para seus cidadãos, deve pôr em prática ações voltadas à desapropriação de ambientes que não cumprem sua função social para, em decorrência disso, proceder à redistribuição de bens, garantindo o mínimo existencial a essas pessoas e, assim, consolidando a justiça social. Conforme exposto anteriormente, o Decreto-lei nº 3.365/1941, em seu Art. 5º, dá azo para que essas medidas sejam tomadas.

³ Dados IPEA sobre população em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19.

⁴ Dados IPEA, pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua.

4.3 A DESAPROPRIAÇÃO E SEU CARÁTER HISTÓRICO-CULTURAL

A Constituição Federal, em seu Art. 215, § 3º, inciso I c/c Art. 216, § 1º, garante que:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

§ 1º **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (grifo nosso).**

Em razão disso, seja pela utilidade pública – Art. 5º, alíneas “k” e “l” do Decreto-lei nº 3.365/1941 –, seja por interesse social – Art. 2º, inciso VIII da Lei nº 4.132/1962 –, não restam objeções quanto à importância e à imprescindibilidade de intervenção do Estado para garantir o resguardo dos bens culturais das cidades.

Assim, a revitalização de centros históricos nas urbes é medida que se impõe, pois impacta na qualidade de vida da população (SARTORI, 2015, p. Internet). A consequência disso nos espaços urbanos é demasiadamente positiva, em razão do reflexo não só do ponto de vista histórico-cultural, mas também na área do turismo e da economia, com a oferta de ambientes historicamente ricos àqueles que visitam as cidades em busca desse tipo de entretenimento, aumentando a receita dos municípios e gerando emprego e renda aos munícipes.

Especificamente no tocante ao direito urbanístico, tem-se que a preservação histórico-cultural nos ambientes urbanos é indispensável para as cidades, em virtude de oferecem aos

seus habitantes uma experiência visual, política e filosófica, além de lugares voltados à socialização. Exemplos vívidos dos benefícios oriundos da conservação cultural dos espaços urbanos são os da cidade do Recife/PE e Ouro Preto/MG mundialmente conhecidas pelos seus patrimônios históricos.

Outrossim, mais do que a preservação dos bens imóveis de valor histórico, uma defesa efetiva do patrimônio cultural brasileiro exige a promoção de atividades artístico-culturais nas áreas urbanas destinadas a esse fim. Isto posto, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento segundo o qual, havendo a intenção de direcionar a destinação de um bem a atividades artísticas e culturais, deve-se aplicar o instituto da desapropriação:

Tombamento de bem imóvel para limitar sua destinação à atividades artístico-culturais. Preservação a ser atendida por meio de desapropriação. Não pelo emprego da modalidade do chamado tombamento de uso. Recurso da Municipalidade do qual não se conhece, porquanto não configurada a alegada contrariedade, pelo acórdão recorrido, do disposto no art. 216, § 1º, da Constituição. (STF, RE nº 219292/MG, Relator: Ministro OCTAVIO GALLOTTI, PRIMEIRA TURMA, Data de Julgamento: 07/12/1999, Data de publicação: DJ 23/06/2000).

No caso em comento, a Prefeitura de Belo Horizonte/MG declarou o tombamento provisório de dois cinemas de reconhecido valor histórico e arquitetônico, e determinou o seu uso exclusivo para atividade artístico-cultural. Ademais disso, o instituto do tombamento não possibilita a vinculação de uso do bem tombado, somente visa garantir a sua integridade. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que tal vinculação só poderia existir em caso de desapropriação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado no decorrer do presente trabalho, resta evidente a relevância do instituto da desapropriação no âmbito do direito à cidade. Isso porque, conforme supracitado, a desapropriação, quando realizada de maneira apropriada, tem o condão de auxiliar o ente público a mitigar diversas problemáticas presentes na sociedade contemporânea, com ações que vão desde políticas urbanas voltadas à diminuição da desigualdade social até medidas direcionadas à preservação do meio ambiente. Ora, o Estado, na qualidade de sujeito responsável pelo bem-estar da coletividade, deve utilizar-se de todos os mecanismos a sua

disposição para garantir, de forma verdadeiramente concreta, que os cidadãos sob seu amparo usufruam dos direitos que lhes cabem.

Nesse viés, o direito à cidade vem como categoria importante na efetivação desse bem-estar, pois a partir dele a dignidade da pessoa humana, sob diversos eixos temáticos –consoante exaustivamente exposto acima – ganha concretude. Ao englobar meio ambiente, sociedade e cultura, o direito à cidade assume caráter plurifacetado, demandando atenção especial dos atores públicos. A Constituição Federal de 1988, ao lançar luz sobre o conceito de direito urbanístico, buscou integrá-lo aos demais valores presentes no diploma constitucional, dando ao direito à cidade a magnitude de direito fundamental, ao passo em que este se relaciona profundamente com a diminuição da vulnerabilidade socioeconômica, a conservação do patrimônio histórico-cultural e a preservação ambiental.

Nesse ínterim, a desapropriação se mostra como uma das alternativas a suprir as lacunas– tais quais a degradação do meio ambiente, a precarização dos espaços públicos, a falta de moradia digna etc. – observadas no dia a dia das cidades, porque se presta ao papel de oferecer ao Estado a autonomia e liberdade para investir na expansão satisfatória dos centros urbanos. Saliente-se que, com o advento do Estatuto da Cidade, as modificações urbanas realizadas pelo Poder Público devem ser meticulosamente estudadas, de modo que o investimento empregado esteja em consonância com as circunstâncias fáticas necessitantes da atuação do ente público.

Em tempo, é de se mencionar que a jurisprudência colacionada no presente trabalho, em atenção à crescente pertinência do direito urbanístico, evidencia a hipótese do Poder Público utilizar-se da desapropriação com o propósito de fortalecer os centros urbanos. No âmbito da Justiça Estadual, por exemplo, viu-se no bojo da Apelação Cível nº 0108349-17.2008.8.19.0001, oriunda do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a atuação do Poder Executivo Municipal direcionada à consumação do direito à cidade, por meio da desapropriação para fins de reflorestamento.

Ainda, na seara dos Tribunais Superiores, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 219292/MG, confirmou a possibilidade de utilização da desapropriação voltada ao fomento de atividades histórico-culturais, ao determinar que o Município efetuasse procedimento desapropriatório, e não tombamento, em bem imóvel. Em ambos os casos apresentados, nota-se a significância do instituto da desapropriação no campo do direito à cidade; no primeiro, sob o prisma do meio ambiente, ao passo que o segundo embasa-se nos aspectos histórico e cultural.

Em suma, ao fazer uso da desapropriação, a Administração Pública não só toma para si a total responsabilidade da execução de atividades voltadas à preservação do direito urbanístico, mas também adquire o ônus de encarregar-se de tirar o melhor proveito do espaço geográfico obtido, seja investindo na conservação ambiental, ampliando espaços de socialização ou, ainda, em defesa do direito à moradia das populações socioeconomicamente vulneráveis. Trata-se, em resumo, de um processo ativo destinado a implementar um direito tão significativo nos tempos atuais.

REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, Roberta. KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (Coord./Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação, Brasília (DF): Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas, 2018, p. 29-44. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20C3%A0%20cidade.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2021.

BERGAMIN, Giba. GOMES, Paulo. Número de moradias em áreas de risco cresce 20% na cidade de SP, aponta Defesa Civil. **G1**. São Paulo, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/17/numero-de-moradias-em-areas-de-risco-cresce-20percent-na-cidade-de-sp-aponta-defesa-civil.ghtml>> Acesso em: 01 dez. 2021.

BRANCO, Paulo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. Saraiva: São Paulo, 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm.> Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10 set.

1962. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm.> Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Recurso Extraordinário nº 219292/MG, Relator: Ministro Octavio Galloti, Data de julgamento: 07/12/1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=248392>> Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (15ª Turma). Apelação Cível nº 0108349-17.2008.8.19.0001, Relator: Gilberto Clóvis Farias Matos, Data de julgamento: 22/02/2016. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/342460005/apelacao-apl-1083491720088190001-rio-de-janeiro-capital-9-vara-faz-publica>> Acesso em: 03 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CALIXTO, Isidoro. Ocupação irregular cresce na Amazônia, diz pesquisa. **Agência Brasil**. Pará, 09 nov. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/meio-ambiente/audio/2021-11/ocupacao-irregular-cresce-na-amazonia-diz-pesquisa>> Acesso em: 01 dez. 2021.

COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, 1991, p. 109-128, Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894541/mod_resource/content/0/02%20COSTA.%20Principios%20de%20direito%20urbanistico%20na%20CF88.pdf> Acesso em: 02 dez. 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

DECCACHE, Matheus. Novo estudo revela lista surpreendente de cidades mais verdes da Europa. **VEJA**. São Paulo, 18 nov. 2021. Disponível em:

<<https://veja.abril.com.br/mundo/novo-estudo-revela-lista-surpreendente-de-cidades-mais-verdes-da-europa/>> Acesso em: 09 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, urbanístico e Ambiental**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, Out/Nov 2005, p. 05-26, out./nov., 2005. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894549/mod_resource/content/0/02%20FERNANDES.%20A%20nova%20ordem%20juridico-urbanista%20no%20Brasil.pdf> Acesso em: 30 nov. 2021.

GAMEIRO, Nathália. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **Fiocruz Brasília**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>> Acesso em: 01 dez. 2021.

HARVEY, David. The right to the city. **Revista New Left Review**, *s.l.*, a. 2008 n. 53. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>>. Acesso em: 02 dez. 2021.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOMBA, Juliana Ferretti. OLIVEIRA, Jorge Falcão Marcos de. Estudo prévio de impacto de vizinhança e função social da propriedade urbana: problematização e análise jurisprudencial do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. **Revista digital de Direito Administrativo**, v. 2, n.º 2, 2015, p. 666-690. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/96084>> Acesso em: 01 dez. 2021.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. HORBACH, Carlos Bastide. MEDAUAR, Odete et al. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257**, de 10.07.2001, comentários, 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 15-40. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894613/mod_resource/content/0/04%20MEDAUAR.%20Diretrizes%20Gerais.pdf>. Acesso em 02 dez. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

Pesquisa estima que o Brasil tem 101 mil moradores de rua. **IPEA**. Brasília, 26 jan. 2017.

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29303> Acesso em: 09 fev. 2022.

População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19. **IPEA**. Brasília, 12 jun. 2020. Disponível em: <

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=35811> Acesso em: 01 dez. 2021.

SARTORI, Marcelo Vanzella. SILVA, Fernando Fernandes da. A desapropriação e a proteção dos bens culturais no direito brasileiro. **Revista eletrônica Direito e política**, Itajaí, v. 10, n. 1 jan/abr, 2015. Disponível em:

<<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7184/4082>> Acesso em: 02 dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Renata Gomes da. Desapropriação e direito à moradia: as especificidades da população de baixa renda. **Revista de Direito Administrativo contemporâneo**. São Paulo, v. 4, n. 24, p. 169–195, maio/jun., 2016. Disponível em:

<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bo1_2006/RDAdmCont_n.24.08.PDF> Acesso em: 03 dez. 2021.

EXPROPRIATION AS AN INSTRUMENT OF GUARANTEE FOR THE RIGHT TO THE CITY: CONSIDERATIONS ABOUT THE BRAZILIAN SCENARIO

ABSTRACT

This work aims to analyze, with the help of doctrine, jurisprudence and national legislation, how expropriation, a legal institute available to the Public Power, can help in the process of materializing the right to the city. With that being said, it is intended to examine how such an instrument is listed in the brazilian legal system and how it is possible to use it to guarantee collective rights from the perspective of urbanity. In short, the legal concepts that permeate these themes will be exposed, so that the right to the city is fully implemented.

Keywords: Expropriation. Public Power. Collective rights. Urbanity.