

O papel da gestão de imóveis públicos da União na construção de cidades sustentáveis

Wilza Carla Folchini Barreiros

Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela PUC/MINAS. Graduada em Direito pela UFSC. Defensora Pública Federal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8563-7734>.

Luciene Dal Ri

Doutora em Direito Civil-Romanístico pela Università degli Studi di Roma – La Sapienza; Mestre em Estudos Medievais pela Pontificia Università Antonianum. Professora nos cursos de Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professora no Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais (Univali e Università degli Studi di Perugia). Professora no curso de Maestría en Derecho Constitucional y Política Legislativa (Univesidad de Manizales). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5245-4467>.

Resumo: O presente artigo analisa a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos/vagos da União Federal, examinando se está adequada para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública e para a promoção do acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas como elemento de concretização da cidade sustentável. Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica de legislação e doutrina. Parte-se da hipótese de que os imóveis dominiais ociosos constituem peça essencial à concretização da cidade sustentável, mas que a política patrimonial federal não mobiliza adequadamente esse potencial. O trabalho contribui para o debate sobre a função socioambiental da propriedade pública, a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União e o direito à cidade.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Funções sociais da cidade. Função socioambiental da propriedade. Imóveis da União ociosos ou vagos.

Sumário: 1 Introdução – 2 Acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável – 3 Compatibilização do uso da propriedade urbana com a demanda habitacional da cidade – 4 Imóveis da União ociosos ou vagos – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A cidade sustentável pressupõe, entre seus elementos estruturantes, o acesso equitativo ao solo urbano e à moradia adequada. Nesse contexto, os imóveis dominiais ociosos ou vagos da União ocupam posição estratégica, representam estoque fundiário sob controle estatal diretamente mobilizável para a redução do

déficit habitacional e para a inclusão territorial das populações vulnerabilizadas. A omissão na sua destinação não configura mera falha de gestão patrimonial, mas é obstáculo concreto à realização do direito à cidade.

O problema de pesquisa que orienta este artigo¹ consiste em saber em que medida a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos ou vagos da União está adequada para garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública, contribuindo para o acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas e para a concretização da cidade sustentável?

Parte-se da hipótese de que os imóveis dominiais ociosos ou vagos da União constituem instrumento estratégico para a concretização da cidade sustentável e para o acesso à moradia digna das populações vulnerabilizadas, contudo, a política pública de gestão patrimonial federal revela-se insuficiente para mobilizar esse potencial, em razão da ausência de priorização institucional da destinação habitacional, que poderia ser minorado com mecanismos de gestão democrática, resultando em descompasso entre o estoque ocioso disponível, o déficit habitacional existente e os mandamentos constitucionais da função socioambiental da propriedade pública.

O objetivo geral é analisar a política pública de gestão dos imóveis dominiais ociosos ou vagos da União, verificando sua adequação para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública mediante destinação habitacional às populações vulnerabilizadas, como vetor de concretização da cidade sustentável.

Para tanto, adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica de legislação federal e doutrina.

O artigo estrutura-se em três partes: a primeira examina o acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável; a segunda analisa a função socioambiental da propriedade pública e sua compatibilização com a demanda habitacional; a terceira examina a política pública aplicada aos imóveis ociosos ou vagos da União e o papel desses bens na concretização da cidade sustentável e as possibilidades de sua gestão democrática.

¹ Adotam-se os seguintes referentes: a) constitucional e urbanístico – acesso à moradia digna como elemento estruturante da cidade sustentável (arts. 6º e 182, CF/88; art. 2º, Lei n. 10.257/2001); b) socioambiental – função socioambiental da propriedade pública como vetor de compatibilização do uso do solo urbano com a demanda habitacional (arts. 5º, XXIII e 225, CF/88 e Lei n. 10.257/2001); c) político-institucional – gestão democrática dos imóveis públicos como instrumento de realização de direitos fundamentais, não mera administração de ativos (art. 3º, III, CF/88; art. 43, Lei n. 10.257/2001). As categorias são: moradia digna, cidade sustentável, propriedade urbana, função socioambiental, imóvel ocioso ou vago, patrimônio dominial da União e gestão democrática. Os conceitos operacionais são os seguintes: a) *moradia digna* – acesso à habitação adequada (art. 6º, CF/88; Comentário Geral n. 4, PIDESC); b) *cidade sustentável* – entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (art. 2º, I, Lei n. 10.257/2001; ODS 11); c) *função socioambiental da propriedade pública* – obrigação estatal de conferir destinação social e ambientalmente útil aos bens dominiais, vedada a ociosidade injustificada (arts. 5º, XXIII, e 225, CF/88; art. 39, Lei n. 10.257/2001); d) *imóvel ocioso* – bem dominial da União com destinação, mas subutilizados; e) *imóvel vago* – bem sem destinação; f) *gestão democrática* – processo participativo na gestão de imóveis da União.

2 Acesso à moradia digna como elemento essencial da cidade sustentável

O princípio das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, expressos no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, servem de baliza para a política de desenvolvimento urbano. Tal como expresso, o bem-estar da coletividade alcança a todos os moradores da cidade, sem qualquer exceção.

Ao estabelecer as diretrizes essenciais para atingir o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o Estatuto da Cidade erige como primeira diretriz a ser observada pelo plano urbano à concretização de cidades sustentáveis.

A sustentabilidade das cidades envolve a garantia de bem-estar a seus habitantes por meio da materialização de uma gama de direitos urbanos atrelados à vida urbana. Nesta linha Juarez Freitas inclui o bem-estar dentro do conceito de sustentabilidade, afirmando que o princípio da sustentabilidade na atualidade só pode ser entendido de forma multidimensional, pois a “Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. E assim reciprocamente, haja vista o fenômeno indissociável da interconexão”.²

Assim é que o Estatuto da Cidade reconhece como sustentável a cidade que proporciona aos seus habitantes direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Em suma, é possível ver claramente na sustentabilidade das cidades a dimensão multidimensional do princípio.

Vale dizer, ainda, que dentre as metas para se alcançar o objetivo de cidades e comunidades sustentáveis da Agenda 2030 está o de garantir moradia digna para todos e urbanização inclusiva.

Nelson Saule Junior,³ ao discorrer sobre conflitos fundiários urbanos, esclarece a fundamental importância da garantia do direito à moradia, visto ser esta uma das funções da cidade, bem como a essência das cidades sustentáveis.

Deste modo, uma cidade sustentável deve ter como primordial atenção a garantia da dignidade do ser humano para consecução do bem-estar de todos, e para tal, como bem expressa o Estatuto da Cidade, efetivar, dentre outros direitos urbanos atrelados a vida urbana, à moradia digna e o meio ambiente ecologicamente

² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 57.

³ SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004. P. 223.

equilibrado, considerando que estes fins serão alcançados se imóveis urbanos estiverem cumprindo suas funções socioambientais.

Infelizmente as cidades brasileiras vêm crescendo ignorando o direito fundamental à moradia, o que tem levado a cidades caras, poluídas, injustas, ineficientes e ilegais.⁴ Aliás, esta não é uma realidade só do Brasil, segundo Ran Hirschl,⁵ o direito à moradia, apesar de cada vez mais reconhecido como um direito nas constituições – estava inserida como um direito em 45% das Constituições nacionais no de 2019 –, continua sendo o menos acessível dos direitos.

3 Compatibilização do uso da propriedade urbana com a demanda habitacional da cidade

A função socioambiental da propriedade, de aspecto impulsivo e de limite, é elemento indissociável da propriedade.⁶ A própria proteção do direito de propriedade depende de ela estar desempenhando sua função social e ambiental.

A imposição de condutas negativas e positivas em prol do bem-estar coletivo para legitimar o direito de propriedade é a consagração do princípio da solidariedade e o resgate de deveres fundamentais.⁷

Fensterseifer traz a lição de Comparato, afirmando que a natureza constitucional do direito de propriedade “é de um direito-meio, e não de um direito-fim, já que não é garantido em si mesmo, mas sim como instrumento de proteção de valores fundamentais”,⁸ impondo ao proprietário mais do que o dever de não prejudicar a terceiros a obrigação de exercê-la em benefício de outrem.⁹

Assim, o princípio da função socioambiental da propriedade, alçado a status constitucional, está intimamente atrelada à consecução de direitos fundamentais, afastando o caráter absolutista da propriedade de exclusiva satisfação dos interesses do proprietário.¹⁰

⁴ FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom”. In: FERREIRA, H.S.; LEITE, J.R.M. (coords.). *Estado de Direito Ambiental: Tendências: Aspectos Constitucionais e Diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

⁵ HIRSCHL, Ran. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. Oxford: Ed. Oxford University Press. 2020. 272 p.

⁶ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 95.

⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 306 p.

⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 211.

⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 14. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2010. 391 p.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 2007. 433 p.

A propriedade urbana, de acordo com o Estatuto da Cidade, cumpre sua função social desde que atendidas às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Por sua vez, o plano diretor deve assegurar as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas sempre as diretrizes da política urbana.

Cabe destacar dentre as diretrizes da política urbana, que devem ser respeitadas para cumprimento da função socioambiental da propriedade, aquelas que dizem respeito a ordenação e controle do uso do solo. O inciso VI do artigo 2º do Estatuto da Cidade traz diretrizes a serem evitadas na ordenação e controle do solo: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental.

Para Nelson Saule Júnior,¹¹ a função socioambiental da propriedade urbana impõe aos proprietários de imóveis não utilizados, não edificadas ou subutilizados o dever de compatibilizar seu uso com a demanda habitacional das cidades, especialmente da população sem moradia digna, contribuindo assim para um meio ambiente urbano saudável.

Nessa senda, o cumprimento da função socioambiental da propriedade está atrelado a propiciar cidades sustentáveis, de maneira a evitar imóveis vagos ou ociosos de um lado e de outro proporcionar moradia à população, em especial a vulnerabilizada. Não é outro o entendimento de Maria Coeli Simões Pires e Mila Batista Leite Corrêa da Costa para quem a função socioambiental não pode estar dissociada do aspecto da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, “A função social do espaço urbano, percebida sob influxos de sustentabilidade, pressupõe, portanto, a articulação de políticas econômicas, sociais e urbanas para, ao mesmo tempo coibir a segregação sócio espacial, atenuar a privatização do espaço público e, sobretudo, incitar a conscientização acerca da assunção de responsabilidades pelas cidades”.¹²

¹¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 216.

¹² PIRES, Maria Coeli Simões; COSTA, Mila Batista Leite da Costa. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. p. 16.

3.1 Função socioambiental da propriedade pública

Os imóveis públicos que estão destinados a atender a coletividade, logo subordinados ao interesse público, também tem função socioambiental a ser preenchida. Neste sentido, Marçal Justen Filho afirma que “pode-se aludir a uma espécie de função social dos bens públicos, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado. A função social dos bens públicos é incompatível com a sua ociosidade e implica a sua natureza instrumental para a realização dos fins impostos ao Estado”.¹³

A função socioambiental da propriedade é norma de direito fundamental prevista no artigo 5º da Constituição brasileira e, portanto, deve ter seu alcance alargado, abrangendo o imóvel público. Cabe ao ente a que pertence o bem a responsabilidade de dar a devida função a propriedade “falar em função significa falar em dever para o poder público: dever de disciplinar a utilização dos bens públicos, de fiscalizar esta utilização, reprimir as infrações, [...] para fins de interesse geral, ou seja, para garantir uma cidade sustentável”.¹⁴

Edésio Fernandes¹⁵ aponta que houve um reconhecimento pelo próprio Estado da função social da terra pública federal quando da criação do programa papel passado,¹⁶ o qual visava apoiar estados, municípios, o Distrito Federal, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na implementação de atividades de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

A Resolução SPU n. 3/2010, por sua vez, previu expressamente a função socioambiental do patrimônio da União.

Ademais, não pode se deixar de reconhecer que a função socioambiental da propriedade vem sendo observada em diversos programas e iniciativas federais: destinação de imóveis da União para habitação de interesse social e regularização fundiária de interesse social; termo de autorização de uso sustentável na orla marítima e fluvial; regularização de comunidades tradicionais e em unidades de conservação federais situadas em áreas da União; demarcação de reservas extrativistas e parques; programa de democratização de imóveis da União etc.

Vale dizer que, em sendo a função socioambiental da propriedade pública atrelada ao emprego de uma finalidade social, a sua alienação só encontra justificativa, a teor do artigo 23, §2º da Lei n. 9.636/98, nos casos em que não

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 192.

¹⁴ DI PIETRO, M. S. Z. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 243.

¹⁵ FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *Revista Consultor Jurídico*, 8 de setembro de 2022.

¹⁶ O programa Papel Passado era uma ação operada pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Tinha como objetivo garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares.

houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, ou seja, quando o bem não mais servir aos interesses da população brasileira.

4 Imóveis da União ociosos ou vagos

O Tribunal de Contas da União, em 2021, apurou a existência de 10 mil imóveis da união não ocupados, apontando gestão deficitária e gastos vultosos com a manutenção do patrimônio, conforme se depreende do Acórdão n. 2702/2021, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. O patrimônio imobiliário da União alcançava R\$1,34 trilhão (Balanço Geral da União, 2020), mas enfrentava depreciação anual de R\$18 bilhões e custos de manutenção de R\$1,6 bilhão. A falta de fiscalização, manutenção e ocupação adequadas agrava a deterioração desses bens, evidenciando a necessidade urgente de aprimorar sua gestão.¹⁷

Registra-se que após a pandemia a tendência é um aumento de ociosidade e subutilização do parque imobiliário da União, visto que uma das intenções do governo federal era intensificar o teletrabalho (IN 65 de 30/7/20). Com a publicação da IN 89, de 13 de dezembro de 2022, que revogou a norma anterior, o teletrabalho em regime de execução integral passou a ser de vinte por cento do total de agentes públicos, podendo, excepcionalmente, chegar a cinquenta por cento, e em regime de execução parcial será de no máximo setenta por cento.

Por sua vez, no ano de 2026, foi possível observar um acréscimo no número de imóveis sem destinação. No portal da transparência da SPU há a indicação de 19.521 imóveis sem destinação definida, assim conceituados os que estão em análise administrativa para determinar qual será seu uso, em virtude de irregularidades, invasão, estar vago, da necessidade de estudos para definição do melhor uso etc. ou aguardando providências administrativas devido ao término de uma destinação regular, ou seja, o instrumento utilizado para a destinação do imóvel (contrato, termo, autorização, permissão etc.) está vencido. O valor contabilizado dos imóveis é R\$45,81 bilhões, destes imóveis 75,2% são bens dominiais.¹⁸

4.1 Política pública aplicada aos imóveis vagos ou ociosos da União Federal

A política pública direcionada aos imóveis públicos, em especial nos últimos 10 anos, vinha se direcionando à mercantilização dos imóveis da União, transferindo

¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 026.059/2021-5, Acórdão 2702/2021, Relator Ministro Jorge Oliveira, Julgado em 17/11/2021.

¹⁸ Dados extraídos do site <https://qlik-publico.paineis.gov.br/extensions/transparencia-ativa/transparencia-ativa.html>.

o que era comum ao domínio do capital privado. Ao longo dos anos, a legislação permitiu que os bens da União fossem usados como fonte de recurso, sem qualquer preocupação com o destino que os imóveis tomariam nas cidades.

A primeira legislação a tratar de forma ampla da regularização, administração, aforamento e alienação dos imóveis públicos da União foi a Lei n. 9.636/98. Aglutinando e revisando normas anteriores, a lógica estabelecida nesta lei era arrecadatória.

A partir de 2003 a gestão do patrimônio da União mudou de enfoque com a criação do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Gestão do Patrimônio da União – GTI, instituído pelo Decreto de 11 de setembro de 2003. A política de gestão do patrimônio da União passa a ter como princípio, dentre outros, a garantia da função socioambiental da propriedade, articulada com as políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora. Inverteu-se a lógica de alienação do patrimônio para sua manutenção na carteira por meio de concessões.

Nessa linha, a Lei n. 11.481/07 altera o paradigma de destinação dos imóveis públicos, que passam a atender a programas habitacionais e regularização fundiária de interesse social, bem como o recurso da venda de imóveis da União são direcionados ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Posteriormente inverte-se novamente a lógica da gestão patrimonial, ganhando força a função meramente arrecadadora do patrimônio. A primeira flexibilização aos requisitos de alienação dos imóveis públicos foi trazida pela Lei n. 13.240/2015, em seguida a Lei n. 13.465/17 e a Lei n. 14.011/20 ampliaram e aperfeiçoaram as possibilidades. Foi criada, por meio do Decreto n. 9.745/19, uma Secretaria dentro do Ministério da Economia especialmente destinada a privatizar o patrimônio público – Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) –, atualmente o Decreto encontra-se revogado.

Abriu-se a possibilidade de os bens públicos serem transformados em ativos financeiros, por meio da constituição de fundos de investimento imobiliário, passando a figurar como bens privados. Além disto, os imóveis públicos podiam ser vendidos diretamente à iniciativa privada por meio de Sistema de Concorrência Eletrônica – SCE, sistema disciplinado pela Portaria n. 17.480, de 21/7/2020.¹⁹

Por outro lado, a Portaria ME n. 1.683, de 16/3/2022 lançou o Programa Aproxima, que visava regulamentar a destinação de bens da União, cuja uma das contrapartidas consistia na criação de habitação de interesse social pelo particular, conforme previsto no artigo 7º, da Lei n. 14.118/21.

¹⁹ Portaria editada pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados/Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

No Programa Aproxima os imóveis seriam alienados por meio de licitação pelos municípios ou Distrito Federal, ficando a cargo da iniciativa privada a construção e manutenção. Não haveria qualquer subsídio da União para aquisição destes imóveis pela população de baixa renda. Renato Balbim tece críticas ao Programa Aproxima, uma vez que violaria a função socioambiental da propriedade da União e a autonomia municipal, assim é que “o governo federal legaliza mecanismos para que setor privado ordene o território urbano, enquanto o município se resume à posição de despachante”.²⁰

Portanto, os imóveis da União desocupados estavam sendo inseridos no mercado privado com o fito específico de negócios, afastando de sua função socioambiental.

A destinação de imóveis públicos visando o cumprimento de sua função socioambiental ganhou recentemente novo capítulo. O Decreto n. 11.929, de 26 de fevereiro de 2024, instituiu o Programa de Democratização de Imóveis da União, também chamado de Programa Imóvel da Gente, o qual objetiva qualificar e aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário público federal e de estabelecer prioridades para a sua destinação, considerando a sua função socioambiental. O programa possui quatro linhas: provisão habitacional de interesse social; regularização fundiária, políticas públicas e programas estratégicos e empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas.

Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 2745/2025 que avaliou o Programa Imóvel da Gente no período de sua criação até 2025, abrangendo a análise de três linhas do programa, ficando de fora a linha empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas, aponta que foram destinados: 42 unidades para habitação de interesse social (7.043 famílias beneficiadas); 28 unidades para regularização fundiária urbana de interesse social (360.485 famílias beneficiadas) e 1.021 imóveis para apoio de políticas públicas setoriais (26.095 famílias beneficiadas).²¹

Apesar dos avanços que representam o Programa Imóvel da Gente, ainda carece de meios de controle para apuração do efetivo cumprimento da função social da propriedade dos imóveis disponibilizados, o que enfraquece o objetivo do programa.²²

²⁰ BALBIM, Renato. O Programa Aproxima, a cidade e o capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 9 jun de 2022.

²¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2021, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

²² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

4.2 Imóveis públicos como peça essencial à concretização da cidade sustentável

É imperioso analisar a adequação e mesmo a legalidade da política de monetização dos imóveis públicos e sua correlação com a Habitação de Interesse Social, vez que dentre os imóveis da União ditos desocupados muitos têm potencial para garantir o acesso à moradia à população de baixa renda.

De acordo com dados oficiais a União tem um conjunto patrimonial subutilizado ou sem destinação, e como tal deixando de cumprir a função socioambiental. Segundo Juarez Freitas²³ a ociosidade do imóvel público pode ser tida como um vício político que impede a concretização do princípio da sustentabilidade.

Se de um lado temos um contingente de imóveis abandonados em áreas providas de equipamentos públicos urbanos e comunitários, de outro temos uma população economicamente vulnerável excluída dos centros em que são ofertados serviços, empregos e lazer. Segundo a Fundação João Pinheiro o déficit habitacional brasileiro é de 6.215.313 unidades habitacionais.²⁴

A estes excluídos o que resta é a construção de espaços ditos informais, à margem do direito urbanístico, da legalidade possessória, em áreas de preservação ambiental, espraiando cidades, criando espaços que passam ao largo da atuação estatal,²⁵ é evidente que entre os mais abastados também proliferam as formas ilegais de uso e ocupação do solo, mas o impacto negativo é maior nos grupos vulnerabilizados.²⁶

Por sua vez, o direito à moradia está intrinsecamente atrelado ao princípio da dignidade humana (artigo 1º, III da CR), “Sem um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, conforme acena Sarlet, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade”,²⁷ como tal se constitui em dever do Estado garanti-la.

No âmbito internacional o Brasil se comprometeu, ao firmar a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, a assegurar o acesso a todos à moradia adequada, sendo esta a meta número um do ODS 11.

²³ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

²⁴ TAMIETTI, Gabriel. *Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradia*. Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte, 24 de abr. de 2024.

²⁵ PRESSBURGER, T. Miguel. Na Caverna, no Taxi: Algumas reflexões metodológicas sobre o Estatuto da Cidade. In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 55-71.

²⁶ FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e a política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana; In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 351-370.

²⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 84.

De tal modo, como dever estatal e direito de todos, imprescindível que haja um cumprimento mínimo do direito à moradia pelo Estado brasileiro, sob pena de violação de normas internas e internacionais.

Ocorre que o Estado brasileiro está longe de cumprir com seu dever constitucional. O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, de acordo com estudo técnico da Confederação Nacional de Municípios, até junho de 2018 contratou 5,3 milhões de moradias.²⁸ Apesar do impressionante número de novas moradias, o programa não foi capaz de diminuir o déficit habitacional brasileiro, dados da Fundação João Pinheiro apontam que, em 2024, o déficit habitacional em todo o Brasil foi maior que o número de moradias criadas pelos programas habitacionais.²⁹

O programa habitacional, Casa Verde e Amarela, que vigorou de 2019 até fevereiro de 2023, não chegou aos mais afetados pelo déficit habitacional, ou seja, aqueles com renda de até dois salários mínimos. O programa viabilizava a concessão de subsídio para aquisição da casa própria, porém os valores concedidos eram insuficientes, conforme se extrai da Instrução Normativa MDR nº 42/2021, e os beneficiários, em especial o grupo urbano 1, não possuíam capacidade de poupança para complementar o montante necessário à aquisição do imóvel.

Atualmente a retomada do Programa Minha Casa Minha Vida, que ocorreu com a publicação da Lei n. 14.620/2023, admite contrato subsidiado total ou parcialmente, ampliando as possibilidades habitacionais para além da construção de novas unidades habitacionais. Os recursos poderão ser disponibilizados para requalificação e retrofit de imóveis, fomentar o mercado de locação social, provisão de lotes urbanizados, melhoria habitacional, projeto moradia primeiro e regularização fundiária.

Assim sendo, não se pode negar que parte dos bens vagos ou ociosos poderiam servir para garantir moradia digna a um enorme contingente populacional, permitindo que a população de baixa renda acesse áreas providas de equipamento público, a um custo inferior ao despendido em programas habitacionais. Parecendo ser esta a linha do novo Programa Minha Casa Minha Vida e do de Democratização de Imóveis da União, porém a efetivação dependerá de como o programa será gerido.

A utilização deste patrimônio para fins de habitação de interesse social é meio de promover a igualdade social, combater a segregação socioespacial e é uma ação ambientalmente sustentável. Dar função social à terra pública é meio de prevenção da informalidade, que é estrutural na construção das cidades brasileiras.

²⁸ FRANÇA, Karla; PAIVA, Karine. *Diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*. Conselho Nacional de Municípios. 2018.

²⁹ TAMIETTI, Gabriel. *Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradia*. Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte, 24 de abr. de 2024.

Ainda, com os recentes e cada vez mais frequentes desastres naturais provocados pelas mudanças climáticas é urgente que se mitiguem os riscos, como tal que se garanta a população mais carente habitação fora das zonas ambientalmente vulneráveis. A ocupação em encostas de morros e em margens fluviais foram responsáveis por tragédias como as recentemente ocorridas no litoral paulista³⁰ e no Estado do Rio Grande do Sul³¹ respectivamente. Os imóveis públicos vagos ou ociosos, edificados em geral de acordo com as normas urbanísticas e ambientais, tem o potencial de permitir moradia em áreas seguras.

Dentre as deliberações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que estabeleceu metas do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), merece destaque a menção a destinação de glebas e edifícios vazios ou subutilizados da União para reduzir o déficit habitacional.

Ainda, a própria lei que institui o Sistema Nacional de Habitação estabelece como diretriz a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social”.³²

A mercantilização pura de patrimônio que teria potencial para aproveitamento de moradia de interesse social contraria o dever de efetivar o direito à moradia, o direito à cidade justa, sustentável e inclusiva. Deixa-se, inclusive, de cumprir o princípio constitucional da economicidade (já que não há lógica de vender o patrimônio público para posteriormente adquirir novos bens para programas de moradia de interesse social), mormente quando é possível que os imóveis sejam adquiridos a um valor 25% inferior ao do mercado, nos termos do que estabelece a Lei n. 14.011/2020. A respeito dos gastos com compra de terreno para produção de habitação de interesse social que poderiam ser evitados com a utilização do patrimônio da União a professora Maria Lucia Refinetti enfatiza “Não adianta a União se desfazer de um imóvel público para fazer dinheiro e depois adquirir [outro imóvel] para fazer política de habitação se precisar fazer desapropriação e acabar pagando mais por isso”.³³

No mais, o Brasil deve cumprir objetivos fundamentais expressos no artigo 3º da Constituição Federal, sendo a justa distribuição socioespacial um dos meios de

³⁰ CORRÊA, Douglas. Litoral paulista teve maior volume de chuva registrado no Brasil. Número de mortos chega a 40 e 40 estão desaparecidos. *Agência Brasil*. 20/3/2023.

³¹ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). *As enchentes no Rio Grande do Sul: Lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente*/Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. – Brasília: ANA, 2025. 57 p.

³² BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Art. 4º, II, ‘c’. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005, Seção I, p. 1.

³³ FONSECA, Bruno; FARAH, Caroline. Milhares de imóveis da União estão vagos para uso. *Apública*. 2018.

erradicar a pobreza e a marginalização, redução das desigualdades sociais, promoção do bem de todos, como tal construindo uma sociedade mais livre, justa e solidária.

A utilização de imóveis públicos bem localizados é meio de diminuir a cisão territorial que aparta classes, já denunciada na década de 60 por Jacobs³⁴ como um risco a cidade. Na mesma linha, Bauman³⁵ aponta que a segregação do espaço, com a divisão do território em classes sociais, é fator que desencadeia intolerância e o medo do outro, afetando diretamente a própria essência das cidades que é a união dos habitantes da urbe.

Assim, não se poderia deixar de reconhecer como interesse social, inserto dentro do conceito de função socioambiental da propriedade, a necessidade de que o bem público se dirija à justa distribuição do espaço, possibilitando à população mais carente acesso a áreas ditas privilegiadas da cidade. Na ótica de Lefebvre, “Os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal”.³⁶

A sustentabilidade das cidades depende da erradicação da pobreza e da garantia de acesso à moradia digna a todos, por conseguinte, o poder público tem o dever de por meio do planejamento urbano evitar a segregação socioespacial.

Os imóveis públicos não utilizados localizados em áreas centrais, dotados em seu entorno de equipamentos públicos urbanos e comunitários, se aproveitados para fins de moradia de interesse social podem ter o condão de: inserir o vulnerável em espaço a que sempre foi excluído de estar; evitar o espraiamento da cidade e a ocupação em áreas ambientalmente sensíveis; e diminuir o custo público da produção de novos equipamentos em áreas afastadas das cidades. Portanto, o Estado cumpriria com sua responsabilidade de garantir o desenvolvimento sustentável.

A integração com centros urbanos, com disponibilidade de equipamentos públicos urbanos e comunitários, parece ser a intenção no novo Programa Minha Casa Minha Vida, que tem como diretriz o estímulo de política fundiária em imóveis cuja localização privilegie a integração com centros urbanos, razão pela qual o incentivo a requalificação e retrofit de imóveis.

Ao contrário da perda do patrimônio público com a transferências de imóveis ao mercado privado, a utilização de imóveis públicos para fins de moradia pode se dar por instrumentos em que o bem não saia da carteira imobiliária do Estado, tais como concessão de direito real de uso, direito de superfície, aluguel social, termo territorial coletivo etc. O atual programa habitacional já prevê a possibilidade de disponibilizar unidades habitacionais produzidas às famílias beneficiárias ou aos

³⁴ JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2018. 509p.

³⁵ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 55.

³⁶ LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora. 2001. p. 98.

entes federativos sob a forma de cessão, de doação, de locação, de comodato, de arrendamento ou de venda.

Dessa feita, o Estado tem o dever de dar função socioambiental aos seus imóveis, bem como possui responsabilidade de ordenar o território para construção de cidades sustentáveis, inclusivas, resilientes e justas.

4.3 Gestão democrática dos imóveis públicos

As decisões sobre a destinação dos imóveis públicos ficaram por muitos anos adstritas aos órgãos públicos. Por um período de pouco mais de três anos, a alienação, concessão ou transferência de bens da União ficou a cargo do Ministro de Estado da Economia, conforme Decreto n. 9.771/2019. O imóvel público não tem função preponderantemente arrecadatória, sua função socioambiental, como já analisado, é socioambiental, atrelada a consecução da justiça social e justa distribuição do espaço.

De tal modo, a prerrogativa de definir a gestão do imóvel público, que traz impacto a política urbana e de habitação, não poderia estar a cargo do órgão econômico do Estado.

Registra-se que o Programa de Democratização dos Imóveis da União previu a criação de Fóruns Estaduais de Apoio, em que terão dentre seus membros representantes indicados pelo Poderes Públicos Federal, Estaduais, Municipais e Distritais, além de representante indicado por movimentos sociais e pelas organizações da sociedade civil. O Fórum tem caráter consultivo.

Vital que a sociedade tenha participação nas decisões sobre a condução dos imóveis da união, “o cidadão deve exercer o controle sobre a ação política estatal, a fim de condicionar e orientar-se as decisões políticas, de forma democrática, ao interesse coletivo”.³⁷

Não é outra a diretriz da política urbana, que aponta como fundamental a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, política urbana que está inserido o imóvel público.

A Portaria SPU/MGI n. 1971/204, que institui os Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União, estabelece que nove integrantes serão da administração pública federal, dois dos poderes públicos estaduais ou distrital e municipal e sete da sociedade civil organizada, sendo

³⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 124.

que a definição da composição caberá ao Secretário do Patrimônio da União. Observa-se uma desproporcionalidade entre representantes de órgãos públicos e a sociedade civil, o que se espera é que o quantitativo seja suficiente para uma igualitária representação de todos os setores da sociedade e que seja garantida a participação de movimentos sociais.

Em análise do funcionamento dos Fóruns Estaduais desde sua criação até o ano de 2025 o TCU aponta um baixo número de reuniões e quórum. Apesar da periodicidade bimestral estabelecida no Decreto n. 11.929/24, até 8/5/2025 foram realizados apenas 44 encontros, sendo que oito unidades da federação não teriam realizado nenhum encontro (AL, DF, PA, PE, RN, RO, RS e SE).³⁸

Além disso, da decisão do Tribunal de Contas é possível constatar que a maior parte das atas dos Fóruns não apresentou lista de presença, o que torna impossível identificar a participação da sociedade civil. Metade dos gestores estaduais da SPU afirma que o quórum das organizações da sociedade civil é abaixo do esperado. Apontam os gestores a necessidade de uma diversificação da participação social, visto que a maioria dos membros originários das organizações da sociedade civil são oriundos dos movimentos por moradia e agricultura familiar, sendo que o quantitativo de destinação para habitação e reforma agrária foi de apenas 8%.

As razões da baixa participação, bem como ausência de diversidade de representação da sociedade civil são fenômenos de difícil avaliação, ainda mais quando as atas não são públicas e estas não listam a presença dos participantes. Todavia, talvez a resposta esteja em avaliar se as ponderações do Fóruns Estaduais são levadas em consideração no processo decisório e se, em função do quantitativo estabelecido na Portaria, os representantes da sociedade civil conseguem ter efetiva voz.

O TCU aponta como causa da baixa eficácia do modelo a forma de composição fixa, visto que a entidade que já recebeu o imóvel ou não encontra bem compatível com seu interesse perderia o interesse em participar. Porém, o órgão não aponta nenhuma solução, afirmando, após ouvir a SPU sobre eventuais sobreposições de competências com outros modelos participativos e sobre o objetivo de não transformar o colegiado em um balcão de discussão de demandas individuais, que “entende-se que eventual abertura para participação de cidadãos poderia gerar transtornos superiores aos benefícios vislumbrados”.³⁹

Entretanto, quando o decreto que regulamenta os Fóruns Estaduais se fundamenta na gestão democrática dos imóveis públicos, ao contrário do que aponta

³⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo 008.376/2025-5, Acórdão 2745/2025, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Julgado em 19/11/2025.

o TCU, a participação do cidadão não pode ser vista como um transtorno, mas é requisito essencial para gestão democrática da cidade.

Tomando a teoria da democracia das decisões políticas de Habermas, a democracia de decisões parte da escuta da sociedade, sendo que esta é válida quando há uma formação democrática de opiniões e vontades que se formam em esferas públicas não desvirtuadas pelo poder, “Cada um tem as mesmas chances de ser ouvido de apresentar temas, das contribuições, de fazer propostas e de criticar”.⁴⁰

Enfim, essencial que a gestão do imóvel público englobe a visão do que a sociedade almeja para a cidade, por meio de participação qualificada dos habitantes da urbe, não há cabimento que esta decisão fique a cargo unicamente do órgão estatal responsável pela gestão de recursos.

5 Considerações finais

A construção do espaço territorial das cidades brasileiras é marcada por segregação, expulsão e informalidade. Uma grande parcela da população, em especial os que ganham até dois salários-mínimos, não têm acesso à moradia digna, vivendo em condições sub-humanas em favelas ou ocupações, em alguns casos em áreas que deveriam ser protegidas ambientalmente.

O Estado tem responsabilidade territorial de construir cidades sustentáveis, mais justas, inclusivas e resilientes, como tal garantir aos cidadãos o direito fundamental à moradia.

O primeiro Programa Minha Casa Minha Vida, extinto em 2019 e recriado em 2022, e o seu substituto, Casa Verde e Amarela, não foram capazes de alcançar os mais vulneráveis.⁴¹ Apesar do expressivo número de construções do Minha Casa Minha Vida o déficit habitacional continua em números equivalentes ao do início do programa e, apesar de todos os méritos atribuídos a ele não se pode negar que foi mais uma fonte a contribuir para o espraiamento do território urbano das cidades, com a segregação dos menos favorecidos em periferias nem sempre guarnecidas de equipamentos públicos.

Cabe ao Poder Público adotar políticas de habitação e ordenamento urbano que superem a lógica de concentração territorial da pobreza nas periferias, garantindo às populações vulnerabilizadas o acesso à cidade provida de infraestrutura, serviços e oportunidades, como condição para a sustentabilidade urbana.

⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 29.

⁴¹ ROLNIK, Raquel. *Repensando o déficit habitacional e as políticas habitacionais no Brasil*. LabCidade/FAU-USP, 2024.

Por sua vez, de acordo com dados do portal da transparência da Secretária do Patrimônio da União (SPU) há a menção a 19.521 imóveis sem destinação definida – não há dados sobre os imóveis pertencentes aos estados, municípios e Distrito Federal –, muitos situados em áreas privilegiadas, centrais, capazes de fomentar a inclusão social ao garantir que os antes excluídos tenham acesso as mesmas possibilidades econômicas e culturais de poucos privilegiados.

Nessa linha, o novo Programa Minha Casa Minha Vida surge com o propósito de permitir que os beneficiários sejam alocados próximos a centros urbanos que lhes garantam equipamentos urbanos públicos e comunitários, além de acesso a áreas de geração de renda.

O que não é admissível é a política de privatizar imóveis públicos, sem preocupação com o destino que tomarão nas cidades. Os imóveis públicos têm o dever de cumprir sua função socioambiental, estando tal dever associado à obrigação de redução das desigualdades territoriais e sociais, promoção da justiça social, com a garantia de moradia digna e, conseqüentemente, fomentando a construção de cidades sustentáveis.

Dessa feita, a mera política de monetização do patrimônio, dissociada da imposição de finalidades capazes de garantir as funções sociais da cidade, se distancia do fim social a que deveria cumprir o imóvel público.

Por fim, a construção das cidades deve estar a cargo de seus habitantes, de modo que imprescindível que haja uma participação social qualificada sobre o destino que os imóveis públicos têm que tomar dentro de cidades sustentáveis.

The role of Union's public properties management in building sustainable cities

Abstract: This article analyzes the public policy governing the management of idle and vacant dominial properties belonging to the Federal Government of Brazil, examining whether it is adequate to fulfill the socio-environmental function of public property and to promote access to dignified housing for vulnerable populations as an essential element in the concretization of the sustainable city. A deductive method is adopted, based on bibliographic research of legislation and legal doctrine. The study departs from the hypothesis that idle dominial properties constitute a strategic piece in the concretization of the sustainable city, but that federal asset management policy fails to adequately mobilize this potential. The work contributes to the debate on the socio-environmental function of public property, the democratic management of federal real estate assets, and the right to the city.

Keywords: Sustainable cities. Social functions of cities. Socio-environmental function of property. Idle and vacant federal public properties.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (BRASIL). *As enchentes no Rio Grande do Sul: Lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente*. Brasília: ANA, 2025. 57 p.

BALBIM, Renato. O Programa Aproxima, a cidade e o capital. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-programa-aproxima-a-cidade-e-o-capital/>. Acesso em: 13 maio 2024.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. 145 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção I, p. 1.

BRASIL. Decreto de 11 de setembro de 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 2003. Seção I, p. 13.

BRASIL. Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024. Institui o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispõe sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 2024. p. 5.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2009. Seção I, p. 17.

BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 abr. 2019. Seção I, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.771, de 22 de abril de 2019. Altera o Decreto nº 3.125, de 29 de julho de 1999, para permitir a subdelegação de competência ao Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 abr. 2019. Seção I, p. 1.

BRASIL. Instrução Normativa MDR nº 42, de 15 de outubro de 2021. Regulamenta os Programas Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo e Apoio à Produção de Habitações, integrantes da área de aplicação Habitação Popular, no âmbito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 out. 2021. Seção I – Extra B, p. 3.

BRASIL. Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020. Estabelece orientações, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC relativos à implementação de Programa de Gestão. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Seção I, p. 21.

BRASIL. Instrução Normativa nº 89, de 13 de dezembro de 2022. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIOIG, relativas à implementação e execução de Programa de Gestão e Desempenho – PGD. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2022. Seção I, p. 76.

BRASIL. Lei n. 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis n.os 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987;

revoga dispositivos das Leis n.os 9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 jun. 2020. Seção I, p. 2.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 jul. 2023. p. 1.

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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e outras normas; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2015. Seção I – Edição Extra, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, altera diversas leis e decretos-leis e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 2017. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o §2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 maio 1998. Seção I, p. 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientação para a destinação do patrimônio da União*. Brasília: [s.n.], 2010.

BRASIL. Portaria n. 1.683, de 16 de março de 2022. Cria o Programa Aproxima com a finalidade de regulamentar o disposto no art. 7º da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2022. Seção I, p. 27.

BRASIL. Portaria n. 17.480, de 21 de julho de 2020. Aprova a implantação do Sistema de Concorrência Eletrônica – SCE para realização dos procedimentos licitatórios dos imóveis da União por intermédio de recursos de tecnologia da informação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 jul. 2020. Seção I, p. 42.

BRASIL. Portaria SPU/MGI n. 1.971, de 27 de março de 2024. Institui os Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União, conforme disposição do Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 abr. 2024. Seção I, p. 43.

BRASIL. Resolução SPU n. 3, de 6 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as atribuições por meio da implantação da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU da Secretaria do Patrimônio da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 dez. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORRÊA, Douglas. Litoral paulista teve maior volume de chuva registrado no Brasil. Número de mortos chega a 40 e 40 estão desaparecidos. *Agência Brasil*, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/litoral-paulista-teve-maior-volume-de-chuva-registrado-no-brasil>. Acesso em: 11 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17. *Revista Consultor Jurídico*, 8 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>. Acesso em: 4 abr. 2024.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e a política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 351-370.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “Verde” e “Marrom”. In: FERREIRA, H. S.; LEITE, José Rubens Morato (coords.). *Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A Propriedade no Direito Ambiental*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FONSECA, Bruno; FARAH, Caroline. Milhares de imóveis da União estão vagos para uso. *Agência Pública*, 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FRANÇA, Karla; PAIVA, Karine. *Diagnóstico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Diagn%C3%B3stico%20do%20Programa%20Minha%20Casa,%20Minha%20Vida.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIRSCHL, Ran. *City, State: Constitutionalism and the Megacity*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acompanhando a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. [s.l.]: [s.n.], [2016]. Disponível em: [file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dpu/Downloads/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016%20(1).pdf). Acesso em: 18 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana*. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

PIRES, Maria Coli Simões; COSTA, Mila Batista Leite da COSTA. Função social do espaço urbano: uso do solo e construção de sustentabilidades. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 74, jul./ago. 2012. Disponível em: <https://www.mariacoeli.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Artigo-Sustentabilidade-e-Licitac%CC%A7a%CC%83o-Mila-Batista-L.-C.-Costa-e-Maria-Coeli-S.-Pires.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2025.

PRESSBURGER, T. Miguel. Na Caverna, no Taxi: algumas reflexões metodológicas sobre o Estatuto da Cidade. In: LIMA, A. (coord.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 55-71.

ROLNIK, Raquel. Repensando o déficit habitacional e as políticas habitacionais no Brasil. *LabCidade/FAU-USP*, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/deficit-habitacional-politicas/>. Acesso em: 17 mar. 2026.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

TAMIETTI, Gabriel. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de moradias. *Fundação João Pinheiro (FJP)*, Belo Horizonte, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>. Acesso em: 9 maio 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Gestão do patrimônio imobiliário público federal*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [s.d.]. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_publico_federal.html#:~:text=1%20%2D%20Im%C3%B3veis%20desocupados%20%E2%80%93%20S%C3%A3o%20mais,ano%20com%20loca%C3%A7%C3%A3o%20de%20im%C3%B3veis. Acesso em: 10 abr. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n. 008.376/2025-5*. Acórdão n. 2.745/2025. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Julgado em 19 nov. 2025. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2745%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/O. Acesso em: 17 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo n. 026.059/2021-5*. Acórdão n. 2.702/2021. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Julgado em 17 nov. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BARREIROS, Wilza Carla Folchini; RI, Luciene Dal. O papel da gestão de imóveis públicos da União na construção de cidades sustentáveis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 221-241, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.1129.
