

A locação social em vazios urbanos e seus arranjos institucionais

Luiz Guilherme Carvalho

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista CAPES. Graduado pela Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2199-9752>

Daniel Gaio

Professor Associado de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2943-8092>

Resumo: A situação de vacância imobiliária em áreas centrais, com dotação de infraestrutura pública, contrasta com o déficit habitacional e faz questionar as ações do Poder Público voltadas para garantir o direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade, direitos fundamentais consagrados na CRFB/88. Estudos mostram as dificuldades de ordem operacional e administrativas do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, enquanto principal instrumento urbanístico voltado para estimular o aproveitamento de imóveis ociosos, abrindo-se a possibilidade de pensar novas alternativas para o Brasil. Alguns países têm incorporado no plano da institucionalidade formulações jurídicas e de políticas públicas que sejam capazes de incentivar o adensamento em vazios imobiliários, promovendo uma hermenêutica sobre o valor de uso da propriedade e afastando-se da ideia de que a moradia está adstrita ao seu valor de mercado, como é o caso da Espanha. Assim, o objetivo do presente estudo é o de analisar a viabilidade de implementação de medidas de fomento para efetivar a moradia social em vazios urbanos de propriedade privada no Brasil, definindo-se as estruturas jurídicas necessárias para sua previsão em um arranjo institucional. Tem-se como parâmetro o Programa de Moradias Vazias do País Basco/Espanha, o qual tem por escopo instituir a locação social em imóveis privados incorporados ao parque público de moradias, mediante subvenções e afetação contratualmente estabelecida, sem prejuízo do direito de propriedade do cedente. A metodologia é de investigação jurídico-comparativa e prospectiva, a natureza é quali-quantitativa, a técnica do estudo é bibliográfica e exploratória, sendo o quadro de referência o comparativo-funcional.

Palavras-chave: Afetação pública. Brasil. Contrato de cessão para usufruto. Função social da propriedade. País Basco/Espanha.

Sumário: **1** Introdução – **2** Análise do Programa Basco de Moradias Vazias no combate à vacância imobiliária pela via do fomento – **3** As subvenções para locação social por meio da afetação pública no Brasil – **4** A instrumentalização contratual da moradia em vazios urbanos com afetação pública – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A legislação brasileira, através do art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), instituiu o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) de propriedades urbanas, regulamentado pelo art. 5º do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), instrumento urbanístico que foi uma aposta do Movimento Nacional pela Reforma Urbana no âmbito da constituinte para a implementação de políticas tendentes ao cumprimento da função social da propriedade.¹ Muito embora seja um instituto de previsão obrigatória em planos diretores municipais, visto que se trata de uma hermenêutica adequada pela adstrição desses planos à funcionalização de propriedades de quilate constitucional pelo art. 2º do Estatuto da Cidade,² sua aplicação tem enfrentado desafios, como a desarticulação com outros instrumentos da política urbana e dificuldades de operacionalização administrativa.³

Trata-se de uma realidade que contrasta com os índices de déficit habitacional e seus elementos constitutivos, já que é crescente o quantitativo de imóveis vazios em regiões centrais com dotação de infraestrutura pública instalada ao longo dos anos, fenômeno impulsionado pela racionalidade especulativa do mercado imobiliário e expulsão dos mais pobres para a periferia.

Muitos países têm discutido e incorporado no plano da institucionalidade formulações jurídicas e de políticas públicas que sejam capazes de incentivar o adensamento em vazios imobiliários, afastando-se da compreensão de que a propriedade guarda relação somente com o seu valor de mercado e introduzindo novas perspectivas hermenêuticas que relevem o seu valor de uso. Assim, como alternativa aos meios coercitivos para o cumprimento da função social da propriedade e dada as dificuldades de aplicação, abre-se a possibilidade de buscar outras medidas capazes de contribuir com esse princípio constitucional, tal como é realizado pela Espanha.

Longe de ter resolvido todos os problemas acerca do direito à moradia e de ordenação do território, a Espanha e as suas comunidades autônomas (CAs) têm sido notadas pela comunidade internacional no trato legislativo e jurídico dos direitos sociais. O ordenamento jurídico espanhol como um todo vem cada vez mais

¹ DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, p. 172-186, 2017, p. 173.

² GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a Obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021, p. 153.

³ DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, p. 172-186, 2017, p. 173.

garantindo direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, além de desenvolver o aparato necessário para o seu prestígio jurisdicional.⁴

Nesse sentido, a destinação de imóveis vazios para moradia enquanto meio para funcionalizar a propriedade é o escopo de um importante avanço na legislação da Comunidade Autônoma espanhola País Basco, a qual institui uma política pública denominada Programa de Moradias Vazias ou *Bizigune*. Trata-se de uma política voltada para a incorporação do imóvel particular ao parque público de moradias mediante subvenções a título de aluguel social, operacionalizado por uma empresa/sociedade pública denominada *Alokabide S.A.* O Programa, ao realizar essa captura, destina a propriedade ociosa para moradia de famílias de baixa renda, resguardando-se o direito de propriedade dos proprietários e promovendo o direito à moradia a quem necessita da locação social, o que sinaliza maior preocupação com o valor de uso do que o valor de mercado das unidades habitacionais do meio ambiente construído.

Tendo como base o Programa Basco de Moradias Vazias, o objetivo do presente estudo é analisar a viabilidade de implementação de medidas de fomento para efetivar a moradia social em vazios urbanos de propriedade privada no Brasil, definindo-se as costuras jurídicas necessárias para sua previsão em um arranjo institucional. A pergunta-problema que norteia a pesquisa é: quais as diretrizes juridicamente possíveis poderiam viabilizar a implementação de medidas de fomento e a instrumentalização operacional da locação social em vazios urbanos no escopo de um arranjo institucional no Brasil, tendo-se a Administração Pública como o principal intermédio entre o proprietário de imóveis ociosos e as famílias de baixa renda, a exemplo do *Bizigune*?

Tem-se a hipótese de que a depender de como sejam estruturadas as vantagens econômicas e as condições contratuais no escopo de uma política legalmente estabelecida, a institucionalização de medidas de fomento para a implementação de moradia social em vazios urbanos de áreas centrais pode ser uma política importante de efetivação da função social da propriedade, de adaptabilidade das cidades brasileiras no contexto de emergência climática e, principalmente, a concretização do direito fundamental à moradia.

A metodologia adotada é de investigação jurídico-comparativa e prospectiva, na medida em que se propõe a identificar “diferenças de normas e instituições em dois ou mais sistemas jurídicos”⁵ bem como “detectar tendências futuras de

⁴ DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, p. 172-186, 2017, p. 173.

⁵ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020, p. 83.

determinado instituto jurídico”,⁶ isto é, da moradia em vazios urbanos para a funcionalização da propriedade em seu valor de uso. A natureza é quali-quantitativa, visto que a pesquisa aborda dados avaliativos produzidos pelo governo basco sobre a captura de vazios urbanos para a gestão da locação social, o que colabora com o entendimento da política, compreensão do seu potencial de efetivação e o que poderia servir de inspiração para o Brasil.

A técnica do estudo é constituída por duas frentes principais: 1) bibliográfica, já que aborda estudos e análises já publicados sobre moradia social, função social da propriedade, o Programa *Bizigune*, políticas de locação social que já existem no Brasil e seus pontos de semelhança com a política basca, bem como e o direito à moradia na Espanha; e 2) exploratória, considerando as investigações mais aprofundadas sobre o tema em contribuição à hipótese formulada previamente, bem como ao objetivo da pesquisa. O quadro de referência, ou meio técnico de investigação, é comparativo-funcional,⁷ na medida em que a situação problema sob análise é enfrentada através da comparação entre o ordenamento jurídico brasileiro e espanhol, atentando-se para as suas diferenças, pontos de congruência e especificidades inerentes acerca da moradia e da narrativa que alicerça as políticas voltadas para a institucionalização da locação social em vazios imobiliários.

A proposta de um novo arranjo institucional para maior funcionalização de vazios urbanos no Brasil, será demonstrada da seguinte forma: a partir da análise do Programa basco *Bizigune* e com o que já se tem publicado sobre o tema,⁸ será detalhado se o mercado de arrendamento mediante contratos de cessão entre o Poder Público e particulares na destinação de vazios urbanos para moradia social, necessita da criação de legislação específica para essa finalidade. Não só isso, demonstra-se as costuras jurídicas necessárias que devem estar reunidas em uma política pública voltada para a concretização da moradia em vazios urbanos, tanto do ponto de vista institucional quanto operacional. O caráter propositivo da pesquisa também recai sob as funções da Administração Pública, de modo que, a exemplo do que ocorre no País Basco, será demonstrado como a incorporação de propriedades vazias para a moradia, mediante afetação, necessita de um órgão/departamento específico da Administração Pública para sua consecução.

⁶ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020, p. 84.

⁷ SACCO, Rodolfo. Introdução ao direito comparado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 29; HEINEN, Juliano. Método de direito comparado: desenvolvimento e perspectivas contemporâneas. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 27, n. 2, p. 165-192, 2017, p. 178.

⁸ Sobre o assunto ver: GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. A Captura de Imóveis Vazios para Moradia Social na Espanha e as Medidas de Fomento: caminhos para a funcionalização da propriedade no Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 114, p. 05-35, 2024a.

2 Análise do Programa Basco de Moradias Vazias no combate à vacância imobiliária pela via do fomento

O direito fundamental à moradia na Espanha e seus mecanismos de incentivo no contexto das comunidades autônomas (CAs) têm como base a perspectiva constitucional sobre o tema, uma vez que o artigo 47 da Constituição Espanhola de 1978 (CE/78) assegura a todos o direito a uma moradia digna e adequada. Esse dispositivo ainda prevê que “os poderes públicos promoverão as condições necessárias e estabelecerão as normas adequadas para garantir a concretização desse direito, regulamentando o uso do solo conforme o interesse coletivo para evitar a especulação”, de modo que a coletividade participe dos ganhos resultantes das intervenções no território urbano realizadas pelo Poder Público, isto é, da mais-valia urbanística.

O entendimento tradicional da doutrina espanhola é o de não reconhecer à moradia a qualificação de direito subjetivo, mas de princípio orientador dirigido ao poder público (Executivo, Legislativo, Judiciário) caracterizado como objetivos, mandatos e diretrizes.⁹ Entretanto este posicionamento vem se alterando ultimamente, de modo a contemplar diversas situações concretas que reafirmam o direito fundamental à moradia adequada, ainda que não haja necessariamente a provisão estatal de modo obrigatório – conforme se depreende da análise de julgados do Tribunal Supremo e dos Tribunais Superiores de Justiça das Comunidades Autônomas da Espanha.¹⁰

Nesse sentido, mais relevante que reconhecer ao direito à moradia adequada uma situação jurídica individualizada e judicializável, é definir uma situação objetiva em que todos estejam em condições de satisfazer a moradia como necessidade básica.¹¹ Todos estes elementos anteriormente citados permitem aferir que o direito espanhol progressivamente consagra a ideia de que existe um mandato de serviço público para a moradia.¹² Nesta perspectiva, conforme doutrina capitaneada por Ponce Solé,¹³ a Constituição espanhola garante o direito subjetivo à

⁹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, p. 49-91, sept.-dic. 2014, p. 50.

¹⁰ PONCE SOLÉ, Juli. El derrumbe de un mito: la vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, nº 11, p. 122-174, jun. 2017, p. 144-151.

¹¹ PAREJO ALFONSO, 2012 *apud* LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, p. 49-91, sept.-dic. 2014, p. 23.

¹² VAQUER CABALLERÍA, Marcos. El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 32, p. 121-154, 2015, p. 131.

¹³ PONCE SOLÉ, Juli. El derrumbe de un mito: la vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, nº 11, p. 122-174, jun. 2017, p. 152.

moradia, mas como obrigação de meio – “de fazer e não fazer alguma coisa, com intensidade distinta, para todos os poderes públicos como para os particulares”.¹⁴

O Estado espanhol é, portanto, constitucionalmente obrigado a formular arranjos e promover condições para a efetivação do direito à moradia. A hermenêutica prevalecente, que confere essa possibilidade às ações positivas do Estado no tocante à moradia, considera a necessidade de haver eficiência dos investimentos públicos (art. 31 da CE/78) associado aos direitos sociais.¹⁵ Assim, torna-se possível instituir as condições necessárias para três principais frentes de ações positivas para a concretização desse direito: 1) as iniciativas de cunho econômico, prevendo incentivos às atividades de desenvolvimento de empresas públicas para a gestão da moradia e do solo; 2) a vertente prestacional, que visa aumentar o parque público de habitações sociais; e 3) medidas de fomento, investimento público direto e/ou incentivos fiscais.¹⁶

Na Espanha, a competência sobre o ordenamento territorial, urbanismo e moradia pode ser atribuída às comunidades autônomas por meio de seus respectivos estatutos, por força do art. 148 da CE/78, permitindo a elaboração de programas mais abrangentes e eficazes para obrigar a Administração Pública a desenvolver arranjos institucionais que enfrentem o déficit habitacional e incentivem o uso de propriedades ociosas, inclusive em colaboração com o setor privado. Em razão da competência concorrente entre Estado, CAs e prefeituras, muitas comunidades autônomas já se organizavam antes da Lei Estatal nº 12/2023 (Lei de Moradia) para implementar incentivos, planos colaborativos e modelos contratuais voltados ao acesso à habitação social.¹⁷

Compreendido brevemente o grau interpretativo do direito à moradia na Espanha enquanto direito subjetivo e exigível perante o Estado, a trajetória das políticas habitacionais na Comunidade Autônoma País Basco, demonstra uma crescente tendência de cooperação entre o Estado e o setor privado. Essa colaboração tem como objetivo principal a destinação de imóveis ociosos para programas de aluguel social, ampliando o acesso à moradia digna para a população de baixa renda e consolidando o direito à habitação como um direito fundamental.

¹⁴ Para outros detalhes ver: GAIO, Daniel. A Moradia como Direito Subjetivo na Espanha. *Revista da ESDM*, Porto Alegre, vol. 09, nº 17, p. 93-106, 2023.

¹⁵ Situação muito próxima à ideia interpretativa do princípio da eficiência para a Administração Pública, disposto no art. 37 da CRFB/88.

¹⁶ VAQUER CABALLERÍA, Marcos. El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 32, p. 121-154, 2015, p. 133.

¹⁷ É o caso de Andaluzia, com a Lei nº 1, de 08 de março de 2010; Aragão, com a Lei nº 24, de 26 de dezembro de 2003; Catalunha, com a Lei nº 18, de 28 de dezembro de 2007; Navarra, através da Lei Foral nº 10, de 10 de maio de 2010; e País Basco, mediante Lei nº 3, de 18 de junho de 2015, dentre outras leis autônomas.

Antes de adentrar nas especificações inerentes ao objeto da presente pesquisa, o histórico das leis bascas voltadas para o direito à moradia compreende, basicamente, três marcos legislativos: 1) Decreto nº 316/2002, primeiro programa a possibilitar a captura de imóveis vazios para o aluguel social gerido pela Administração Pública; 2) Decreto nº 466/2013 (*Programa Bizigune*), o qual derroga a normativa anterior, mas mantém a possibilidade de arrendamento protegido, abordando disposições mais precisas sobre a instrumentalização da política; e 3) a Lei de Moradia do País Basco nº 3/2015, a qual dispõe possibilidades de políticas públicas para habitação social com base nos princípios da coesão territorial e social na aplicação de medidas de fomento, planificação urbana, cumprimento da função social da propriedade e outros.¹⁸

O *Programa Bizigune* – ora analisado – consiste na captura, pelo Poder Público, de imóveis de titularidade privada e desocupados para destiná-los à moradia social por meio da locação, além de estabelecer regras específicas sobre gestão, procedimentos jurídicos para a incorporação dos imóveis ao parque público, incentivos, contrapartidas, adjudicação e complementações regulatórias, incluindo o Registro de Solicitantes de Moradia (armazenamento de dados sobre pessoas que necessitam de moradia), entre outros aspectos.

O Programa oferece às pessoas inscritas no Registro de Solicitantes – após avaliação dos requisitos socioeconômicos – o acesso a uma moradia por meio de aluguel social, dentre as unidades disponibilizadas no parque público de moradias para locação. O valor a ser pago pelos beneficiários não pode ultrapassar 30% de sua renda anual, aplicando-se essa regra tanto para uma pessoa individual quanto para uma unidade familiar, sendo o cálculo baseado na normativa de moradias de proteção oficial.

A disponibilização de imóveis vazios para a Administração Pública basca ocorre mediante operacionalização contratual que possibilite a cessão do bem imóvel pelos proprietários no prazo mínimo de seis anos (art. 2.1), desde que exista cláusula facultando a Administração a proceder com o arrendamento posterior (art. 2.2). A cessão de imóveis pelos proprietários para o Poder Público é operacionalizada pelo contrato de usufruto, o que indica a incidência dos dispositivos do Código Civil espanhol¹⁹ nesse ato bilateral. Após a incorporação do imóvel à Administração, esta realiza a adjudicação aos solicitantes contemplados, subscrevendo-se nos contratos de arrendamento (art. 2.3), formando um outro ato bilateral e comutativo entre

¹⁸ GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. A Captura de Imóveis Vazios para Moradia Social na Espanha e as Medidas de Fomento: caminhos para a funcionalização da propriedade no Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 114, p. 05-35, 2024a.

¹⁹ MOLINA GÓMEZ, Alinhua. *El Programa de Vivienda Vacía del País Vasco: instrumento para el fomento de alquileres protegidos*. 2021. Monografía (Grado en Gestión y Administración Pública) – Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universitat Politècnica de València, València, 2021.

o solicitante e o Poder Público.²⁰ Ressalta-se que os referidos imóveis, ainda que sejam de titularidade privada, passam a compor o parque público de moradias.

A administração do Programa de Moradia Vazia do País Basco é incumbida a uma sociedade pública anônima denominada *Alokabide S.A.*, entidade de natureza mercantil,²¹ constituída sob as diretrizes da Lei de Sociedades de Capital, conforme disposto no Real Decreto Legislativo nº 1/2010.²² Conforme estabelecido pelo Decreto nº 466/2013, cabe também à *Alokabide S.A.* a responsabilidade pelos repasses financeiros aos proprietários a título de contraprestação pública (art. 8.1), com a subvenção pública sendo meticulosamente calculada por uma equipe técnica especializada (art. 8.3).²³ Assinala-se que os proprietários – pessoas físicas ou jurídicas – recebem entre 65% e 75% do valor de mercado da renda mensal de aluguel, com a garantia de que o imóvel será devolvido ao final do contrato em iguais condições de preservação, inclusive com a reposição de eventuais móveis e eletrodomésticos registrados no ato da cessão (art. 11.3).

A partir da análise do Relatório de Avaliação do Programa,²⁴ é possível inferir que a Administração Pública possui certa discricionariedade para realizar avaliação de áreas com maior demanda por moradia, o que se apresenta como uma importante metodologia para aprimorar a realização de captura de imóveis descumpridores da função social da propriedade. Essa possibilidade reforça o propósito fundante do Programa e o compromisso com a oferta de moradias em áreas de maior demanda, perante determinadas circunstâncias socioeconômicas inerentes ao contexto urbano. Além disso, é importante ressaltar que a política exige, no ato da cessão pelos proprietários para a Administração, a comprovação inequívoca de que não há qualquer ônus ou gravame que possa impedir o arrendamento, inclusive a não participação em outros programas de aluguel social do Governo Basco, bem como a comprovação de que o imóvel permaneceu desocupado por, no mínimo, três meses.²⁵

É certo que, a partir da compreensão de que as políticas públicas tendem a negligenciar o aluguel em favor da propriedade privada e que os fundos de

²⁰ PAÍS VASCO. *Decreto 466, de 23 de diciembre de 2013*. Por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”. Vitoria-Gasteiz: Presidencia del Gobierno de Euskadi (Lehendakari), 2013.

²¹ EUSKADI. *Estatutos Sociales de la Sociedad Pública “Alokabide, S.A.”*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2023.

²² ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia. *Real Decreto Legislativo 1, de 2 de julio de 2010*. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2010.

²³ PAÍS VASCO. *Decreto 466, de 23 de diciembre de 2013*. Por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”. Vitoria-Gasteiz: Presidencia del Gobierno de Euskadi (Lehendakari), 2013.

²⁴ OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA. *Informe de evaluación del Programa Bizigune*. Vitoria-Gasteiz: Etxebizitzako Behatokia, 2020.

²⁵ GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. As Medidas de Fomento para Funcionalização de Imóveis Ociosos Através da Moradia Social no Brasil. *Duc In Altum – Cadernos de Direito*, v. 16, n. 38, p. 91-105, 2024b, p. 11.

investimento habitacional mais reforçam o seu valor de mercado do que o usufruto da moradia como um direito,²⁶ urge vincular a função social da propriedade ao valor de uso da moradia no plano infraconstitucional. A Lei de Moradia Basca (Lei nº 3/2015) propõe essa dimensão interpretativa, o que pode ser capaz de articular uma mudança de paradigma acerca do conteúdo material do direito fundamental de propriedade, apresentando-se uma nova dimensão do dever de cumprimento ao princípio da funcionalização imobiliária urbana. Tanto é verdade que, ainda que ulterior ao Programa *Bizigune*, não há qualquer dificuldade interpretativa de que as medidas de fomento para a locação social em propriedades privadas adiram ao princípio do valor de uso socialmente responsável da Lei de Moradia Basca de 2015.

Uma vez existente a institucionalização de uma política pública voltada para a oferta de moradias pela via da locação social em imóveis vazios cedidos por proprietários ao Poder Público, trata-se de uma alternativa que deve ser pensada pelo Estado brasileiro. Isso implica, necessariamente e tal como ocorreu na Espanha, em o Estado se valer de instrumentos juridicamente possíveis para incorporar no campo da institucionalidade uma alternativa de fomento para a consensualidade entre o direito fundamental à moradia e à propriedade funcionalizada, ante insuficiência dos métodos coercitivos.²⁷

A busca pela combinação adequada para a situação de ônus excessivo com aluguel, como elemento de maior peso no déficit habitacional no Brasil, precisa prever a oferta de bens públicos ou privados para gestão e preços públicos dotacionais, para além da lógica construtiva²⁸ que tanto interfere no espraiamento territorial e concentração de imóveis desfuncionalizados em centralidades.

Trata-se de uma situação que impacta diretamente no aproveitamento urbano do território, das edificações e dos direitos envolvidos, a exemplo do direito fundamental à moradia, à dimensão de uso das propriedades para a sua efetiva funcionalização e, ao mesmo tempo, uma questão atinente ao ordenamento territorial mediante controle do uso e da ocupação do solo.²⁹ Assim, a exemplo do que a Comunidade Autônoma basca cria no plano da institucionalidade para se combater a ociosidade imobiliária, faz-se necessário analisar viabilidade e conveniência de se implementar no Brasil uma política com esse escopo e propósito, com vistas

²⁶ GATTI, Simone. O aluguel nas políticas públicas. In: ANTUNES, Bianca; CYMBALISTA, Renato. (Org.). *O que é um proprietário ético?* São Paulo: Fundo FICA, 2019, p. 52-59, p. 52-53.

²⁷ GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. As Medidas de Fomento para Funcionalização de Imóveis Ociosos Através da Moradia Social no Brasil. *Duc In Altum – Cadernos de Direito*, v. 16, n. 38, p. 91-105, 2024b, p. 102.

²⁸ INURRIETA, Alejandro *et al.* *Qué hacemos frente a los graves problemas creados por la especulación inmobiliaria y para proponer una política alternativa de vivienda*. Akal: Madrid, 2013, p. 67-68.

²⁹ Art. 30, inc. VIII, da CRFB/88.

a garantir o direito à moradia pela via da locação social e instituir alternativas aos proprietários para o cumprimento da função social de suas propriedades vazias.

3 As subvenções para locação social por meio da afetação pública no Brasil

Cabe nesse momento esclarecer alguns pontos acerca da gestão das subvenções públicas para locação social para o caso brasileiro, quais sejam: a) como pode ser estabelecido contratualmente entre a Administração Pública e o proprietário (pessoa física ou jurídica); b) como a Administração Pública pode selecionar as pessoas de baixa renda para adjudicação do imóvel cedido; e c) quais os efeitos jurídicos que recaem ao imóvel cedido e utilizado pelo inquilino de baixa renda. Nesse sentido, é importante analisar as formulações jurídicas que podem ser inseridas no escopo de uma política voltada para a funcionalização de imóveis particulares em situação de ociosidade imobiliária em regiões centrais, sem que o direito de propriedade inerente a quem detém a titularidade da coisa seja desconsiderado.

Extrai-se da literatura administrativista espanhola que a dinâmica de afetação em imóveis cedidos por particulares para gestão do aluguel social pela Administração Pública, tal como ocorre com o Programa *Bizigune*, seria uma forma de domínio público artificial enquanto um conceito jurídico doutrinário. A abrangência de bens imóveis de titularidade privada, ocorre pela sujeição do bem a um regime especial de utilização em virtude de uma atividade administrativa prevista legalmente e que afeta, incorpora e exerce uma dominialidade do bem ocioso para uma utilização específica, com fundamento na legalidade e oportunidade.³⁰ Assim, tal como ocorre no País Basco, o fomento do mercado de aluguel protegido em moradias desabitadas só seria possível no Brasil através de um arranjo institucional que preveja uma afetação pública em propriedades privadas mediante contrato.

Nesse sentido, o planejamento baseado na previsão orçamentária do município, contando-se com recursos de fundos especiais³¹ (a depender do modo como a política pública seja instituída), a Administração Pública, no modelo do Programa basco, pode realizar a afetação pública em imóveis vazios pelo sistema de contratação para o usufruto³² através da cessão do proprietário. O ato bilateral, comutativo

³⁰ PARADA VÁZQUEZ, Ramón; LORA-TAMAYO, Marta. *Derecho Administrativo III – Bienes Públicos Derecho Urbanístico*. Madrid: Dykinson, 2019, p. 62.

³¹ Art. 71, da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

³² “[...] o usufruto é o direito de usar uma coisa pertencente a outrem e de perceber-lhe os frutos, ressalvada sua substância [...]” (GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. Volume 5: direito das coisas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 484).

e consensual é capaz de consubstancializar a incorporação da moradia desabitada à Administração usufrutuária, conferindo-lhe dominialidade para arrendamento posterior e definindo o *quantum* em dinheiro seriam destinados ao proprietário a título de pagamento por um prazo definido em lei.

Por ser comutativo, a Administração Pública fica ciente desde logo sobre o *quantum* exatamente deve subvencionar e o proprietário também fica ciente de que o valor a ser auferido não é passível de variações outras que não sejam aquelas definidas no contrato. Afinal, “o contrato comutativo envolve uma contraposição de interesses, em que a prestação de uma parte é a causa do dever assumido pela outra”. Assim, existem dois sujeitos “que se confrontam e produzem uma troca: certa utilidade é transferida do patrimônio (ou posse) de uma das partes para o patrimônio (ou posse) da outra. Em contrapartida, aquele que transferiu tal utilidade recebe outra, retirada do âmbito jurídico do cocontratante”.³³

Ressalta-se que o usufruto, enquanto um instituto jurídico disciplinado pelo Código Civil brasileiro,³⁴ é um direito real sobre coisa alheia, com tempo certo e determinado no ato que o institui, insuscetível de penhora e inalienável, embora seja possível a cessão de seu exercício por título gratuito ou oneroso (art. 1.393 do Código Civil) – o que revela a possibilidade da Administração, na condição de usufrutuária, promover a moradia após a afetação ocorrida pela cessão do proprietário em troca das subvenções públicas. O seu modo de constituição é voluntário, o que guarda relação com a consensualidade, enquanto corolário da política de moradia em vazios imobiliários que se propõe, incidindo as disposições do diploma civil ao órgão responsável pela gestão dos imóveis capturados. Por isso a importância de que o arranjo inclua uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, cujas ações com direito ao voto pertençam, em sua maioria, ao ente federativo a que estiver vinculada.³⁵

A política de locação em imóveis vazios deve prever também uma avaliação técnica realizada pelo Poder Público para coletar dados sobre a situação do imóvel, se cumpre as condições mínimas de habitabilidade, se necessita de reparos ou medidas de requalificação e a quem dos contratantes recaem as obrigações necessárias. Ademais, para que a afetação pública ocorra, é necessário que o imóvel esteja livre de embaraços ou outros impeditivos de natureza contenciosa, administrativa, tributária etc.

Uma vez realizada a afetação do imóvel ocioso, cabe à Administração municipal preparar o contrato de locação para realizar a adjudicação do imóvel ao inquilino

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 302.

³⁴ Art. 1.390 e seguintes do Código Civil.

³⁵ É a caracterização específica da empresa pública, nos termos do art. 4º da Lei nº 13.303/2016, o que será melhor abordado adiante.

contemplado pelo Programa. Neste momento, há a instrumentalização do fomento de locação no imóvel que, antes, estava desfuncionalizado, às famílias que se enquadrarem nos requisitos também previstos na lei instituidora, devendo o arranjo institucional dispor claramente os critérios de avaliação e documentos comprobatórios necessários, no mesmo sentido do *Registro de Solicitantes de Vivienda* do Programa *Bizigune*.

A ideia de adjudicação do Programa *Bizigune* muito se assemelha à concessão ou delegação da realização de empreendimentos públicos àquele que vence o procedimento concorrencial de licitação. No direito brasileiro, o princípio da adjudicação compulsória, por exemplo, tem o condão de impedir que, findado o processo licitatório, o objeto da licitação seja atribuído a outrem por razões de ilegitimidade, ante não obtenção de êxito no processo. Havendo, portanto, a homologação do processo de licitação e, conseqüentemente, efetivação do ato adjudicatório, há o encerramento de todo o trâmite da licitação e abre-se a oportunidade para preparação do contrato administrativo com o ganhador. Importante mencionar que, em se tratando de tipologias de licitação, a perspectiva do direito estrangeiro não é recomendável, considerando o risco de confusões terminológicas. No entanto, no caso de estudos sobre contratos administrativos, a legislação e o entendimento doutrinário de países como Portugal, Espanha e Argentina são bastante semelhantes com o Direito brasileiro,³⁶ o que reforça a perspectiva jurídico-propositiva da metodologia do presente estudo.

É possível, inclusive, que o referido cadastro de pessoas de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade seja instituído pelo cruzamento de dados do Cadastro Único (CadÚnico) e outras fontes de registro, bem como a coleta de novos dados sobre a situação dos interessados pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, caso seja necessário. Isso dinamiza a atuação administrativa e aprimora o fluxo de análise para a identificação de solicitantes, podendo aperfeiçoar também a atuação da Administração Pública em atenção ao princípio da eficiência (art. 37 da CRFB/88).

A lei, portanto, deve prever tetos de pagamento, tais como: 1) o valor do aluguel a ser repassado para o proprietário cedente com base na cotação de mercado ou outros índices de referência, isto é, o valor das subvenções públicas; e 2) o valor de pagamento pelo morador ou pela família contemplada com o programa, tendo-se como base a sua própria capacidade de rendimento, se existente, de modo que não arquem com valores superiores a 30% da renda mensal. Isso porque, no segundo caso, esse percentual é o que determina se a moradia do núcleo familiar incorre

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 307, 322.

em déficit ou não pelo vetor do ônus excessivo com aluguel. A variação de valores a serem arcados pelos contemplados no Programa de Locação Social, a título de aluguel, deve considerar a situação socioeconômica e outros critérios avaliativos. Já a definição das subvenções públicas a serem destinadas ao cedente deve considerar o porte do imóvel, a quantidade de compartimentos, localização e eventuais mobiliários identificados em inventário específico elaborado pela Administração e anexo ao contrato de cessão para usufruto.

No caso das pessoas em situação de rua, por não possuírem qualquer renda para o pagamento do aluguel e considerando a heterogeneidade, as estratégias de sobrevivência e os elementos que configuram essa situação, faz-se necessário um atendimento mais específico do que tão somente determinar o pagamento não superior a 30% de uma renda que, em verdade, não existe. É imprescindível que o atendimento dessa população em um programa voltado para ocupação de vazios imobiliários seja de caráter multissetorial, “isto é, que ofereça políticas de suporte social igualmente diversificadas, contemplando a assistência social, saúde pública, qualificação profissional, geração de emprego, renda e acesso à moradia”.³⁷

Esse tratamento está em consonância com os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Decreto nº 7.053/2009, na medida em que a orientação objetiva dessa política é no sentido de considerar que a moradia não é a única solução invariavelmente.³⁸ Porém, não é possível pensar em fórmulas diretivas para a provisão desse suporte diversificado a essa população sem a compreensão de que a moradia deve estar em primeiro lugar, ainda que seja constitutiva do parque público aquelas moradias privadas afetadas pelo Poder Público para locação social, conforme se propõe neste estudo.

Assim, para as pessoas em situação de rua, uma política voltada para a ocupação em vazios urbanos pela via da locação social não deve ser condicionada ao critério da renda mínima pois, caso não existam exceções para essa determinação ao pagamento do aluguel, a política de locação social tende a incorrer em vício de efetividade.

Em um primeiro momento, o locatário que não possuir renda deverá contar com subsídio público integral para a permanência na habitação, sendo imposto a ele o dever de contribuir mensalmente para despesas com aluguel e taxa de condomínio, mas de maneira progressiva, na medida em que obtenha emprego e renda, devendo a

³⁷ LIMA, Sílvia Tibo Barbosa. *A população em situação de rua e o direito à moradia: diretrizes para a construção de políticas públicas*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 36-37.

³⁸ LIMA, Sílvia Tibo Barbosa. *A população em situação de rua e o direito à moradia: diretrizes para a construção de políticas públicas*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 37.

alíquota de contribuição ser estabelecida caso a caso, de acordo com a realidade de cada pessoa/família.³⁹

Essa diretriz possui guarida também no entendimento de que a moradia deve cumprir com seu valor de uso, sem a necessidade de transferência da titularidade para o Poder Público (tão somente a afetação subvencionada e contratualmente estabelecida). Havendo, portanto, à população em situação de rua a “oferta de moradia integralmente subsidiada até que se atinja um grau de autonomia que permita ao beneficiário arcar com os custos correspondentes relativos à locação e a taxas de condomínio”.⁴⁰

É possível que surjam questionamentos sobre a (im)possibilidade de cessão para o usufruto público em imóveis que foram objeto de notificação via PEUC averbado no cartório.⁴¹ Independentemente de ter ocorrido a notificação para que o proprietário funcionalize o imóvel, por se tratar de uma alternativa consensual e não sendo o caso/interesse de instauração do consórcio imobiliário urbanístico⁴² (enquanto instrumento da política de desenvolvimento urbano de natureza de convênio administrativo),⁴³ defende-se que pela própria razão de ser do PEUC, esta notificação não deve ser vista como um impeditivo. Afinal, é de total interesse do referido instrumento do Estatuto da Cidade em promover o cumprimento do princípio da função social da propriedade, o que ocorrerá havendo a afetação pública após a cessão pelo proprietário⁴⁴ e destinação do bem para a moradia social.

Logo, a possibilidade de cessão do imóvel para a Administração Pública após ter sido o proprietário notificado via PEUC, não afasta o cumprimento da função

³⁹ LIMA, Sílvia Tibo Barbosa. *A população em situação de rua e o direito à moradia: diretrizes para a construção de políticas públicas*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 11.

⁴⁰ LIMA, Sílvia Tibo Barbosa. *A população em situação de rua e o direito à moradia: diretrizes para a construção de políticas públicas*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 112.

⁴¹ Art. 5º, §2º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

⁴² Art. 46, *caput* e §1º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): “O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. §1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público”.

⁴³ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 187-189.

⁴⁴ Diante da vedação de concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva do art. 7º, §3º, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), eventuais pactuações que visem a compensação da dívida de IPTU progressivo pela destinação do imóvel para locação social, nos moldes propostos neste Capítulo, necessita de análise mais detida que extrapola os objetivos previstos para esta pesquisa, muito embora seja um tema relevante tanto para a produção acadêmica que busca novas formas de promover o direito à moradia quanto para a técnica jurídica *per se*.

social da propriedade. Pelo contrário: a medida se apresenta como uma alternativa possível para findar com a ociosidade do imóvel, não devendo o registro da notificação em cartório ser um impeditivo burocrático para a captura pelo Poder Público com o propósito de instituir a locação social subvencionada. Trata-se, portanto, de uma oportunidade que visa auxiliar o proprietário notificado a cumprir com o princípio constitucional de funcionalização da propriedade urbana.

Guardadas as devidas diferenças entre os ordenamentos jurídicos espanhol e brasileiro, atentando-se tão somente para as nuances de inspiração com potencial de adequação, equivalência e relevância jurídica entre ambos, faz-se importante abordagem sobre os contratos que são formulados no âmbito do Programa Basco de Moradias Vazias⁴⁵ para operacionalização da moradia em vazios urbanos no Brasil.

4 A instrumentalização contratual da moradia em vazios urbanos com afetação pública

Partindo da ideia de que a efetivação do direito à moradia pela via da captura de vazios urbanos em regiões centrais para o estabelecimento de locação social tem o condão de combater o déficit habitacional, não é exagero afirmar que a instrumentalização de uma política com esse escopo é a principal maneira para se atingir essa efetivação e a funcionalização de propriedades vacantes. A formulação instrumental para o alcance desse direito necessita de um fluxo legalmente estabelecido, tendo-se como base medidas de realização da política de locação social, para que a supremacia do interesse público se imponha com vistas a “maximizar ganhos de equidade e minimizar perdas de eficiência”⁴⁶ no campo das políticas públicas na consecução de direitos fundamentais.

O primeiro contrato, após avaliação técnica devida e sendo conveniente e oportuno ao Poder Público, é o de cessão de usufruto, o qual concebe entre o proprietário cedente do imóvel e a Administração Pública (empresa pública) uma relação jurídica bilateral e comutativa. A partir do momento em que o imóvel passa a ter a afetação pública para que, na condição de usufrutuária, a Administração possa promover a locação social, cabe a esta formular o contrato de locação às pessoas de baixa renda contempladas com o programa, assumindo estas a condição de locatárias, nos termos da Lei nº 8.245/1991.⁴⁷

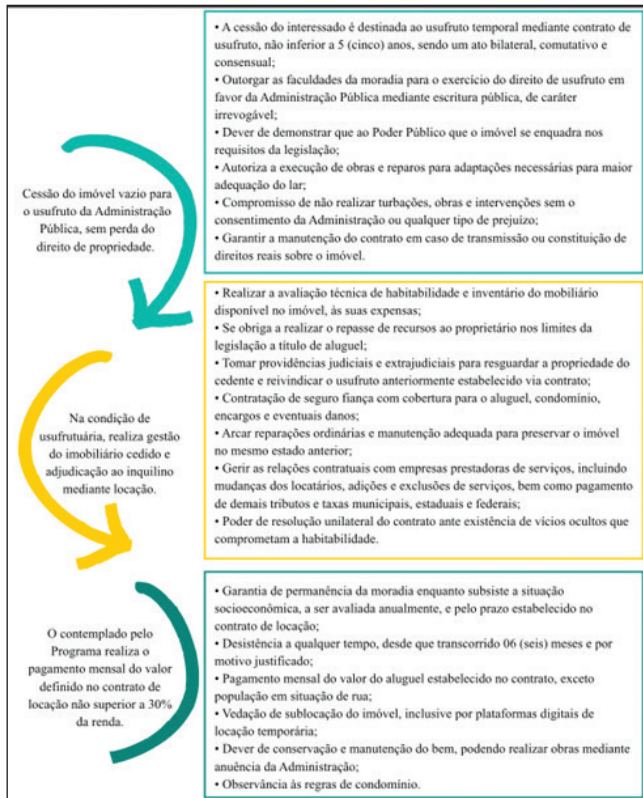
⁴⁵ MOLINA GÓMEZ, Alinhua. *El Programa de Vivienda Vacía del País Vasco: instrumento para el fomento de alquileres protegidos*. 2021. Monografía (Grado en Gestión y Administración Pública) – Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universitat Politècnica de València, València, 2021, p. 87-114.

⁴⁶ COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 130.

⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991*. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Presidência da República, 1991.

A partir de estudos que analisam especificamente os contratos estabelecidos no âmbito do Programa *Bizigune*⁴⁸ e considerando a legislação brasileira e as proposições do presente artigo, a Figura 1 apresenta uma proposta de fluxo para que ocorra a instrumentalização de ambos os atos (contrato de cessão de usufruto entre proprietário e a Administração Pública e contrato de locação social entre Administração Pública e famílias de baixa renda) e o conteúdo mínimo, abordando adaptações funcionais para que esteja em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro. Tratam-se de previsões que o arranjo institucional deve estar atento para que o fomento à moradia pela via da locação possa ser viabilizado, efetivamente, nos imóveis afetados pela Administração Pública, conforme abordado no presente estudo.

Figura 1 – Fluxo e proposta do conteúdo mínimo a ser observado nos contratos entre proprietário, Administração e locatário para maior segurança jurídica no arranjo institucional de moradias em vazios urbanos



Fonte: Elaborado pelos autores baseado nos contratos celebrados pela *Alokabide S.A.* com o cedente proprietário e o locatário contemplado pelo *Bizigune* e na legislação brasileira.

⁴⁸ MOLINA GÓMEZ, Alinhua. *El Programa de Vivienda Vacía del País Vasco: instrumento para el fomento de alquileres protegidos*. 2021. Monografía (Grado en Gestión y Administración Pública) – Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universitat Politècnica de València, València, 2021, p. 88-114.

Os elementos da Figura 1 podem ser um importante direcionamento para se atribuir maior segurança jurídica para a Administração Pública em relação ao proprietário cedente e vice-versa, bem como para o inquilino de baixa renda em relação à Administração Pública e vice-versa. Cabe ressaltar que o espírito do arranjo institucional deve prezar em promover a moradia digna e adequada, principalmente no que diz respeito à segurança da posse por, no mínimo, no prazo contratualmente previsto e enquanto perdurar a situação socioeconômica que ensejou a inclusão no Programa.

É necessário que o arranjo não cometa os mesmos erros do auxílio-moradia, aplicado em diversos municípios brasileiros, muitas vezes visto como um substituto às habitações públicas e não como um sucedâneo emergencial para famílias vulneráveis socioeconomicamente. A transferência direta do dinheiro ao inquilino e não ao proprietário, sem que o Poder Público tenha qualquer conhecimento sobre a situação do imóvel objeto da locação, implica na volta das famílias contempladas para cortiços, favelas e outras formas de moradia precária, além da possibilidade de ocupar vazios urbanos⁴⁹ de maneira externa a uma política estruturalmente pensada para essa finalidade. Daí a importância de que a Administração, conforme apontado na Figura 1, realize avaliações técnicas no imóvel cujo proprietário tenha interesse em ceder, garantindo-se a avaliação da habitabilidade da moradia mediante critérios tecnicamente definidos.

Neste sentido, considerando que o instituto da cessão, instrumentalizada pelo contrato de usufruto, é o responsável por transferir a posse, uso, administração e a percepção de frutos⁵⁰ do imóvel desfuncionalizado e, ao mesmo tempo, demarcar a afetação pública para no imóvel cedido, a gestão de propriedades privadas afetadas para o mercado de aluguel social é um desafio para o Brasil. Esse desafio decorre exatamente da institucionalização da política em lei propriamente dita, isto é, da normatização do arranjo capaz de estabelecer o fomento associado à locação social de imóveis vazios, considerando as possibilidades pela arrecadação de ODC e *retrofit*. Ademais, vale lembrar, as vantagens econômicas devem ser atrativas para os proprietários, muito embora seja necessário que a lei estabeleça um limite específico para o repasse de subvenções públicas aos cedentes para que o orçamento seja melhor aproveitado, ou para que o proprietário não especule com base nas expectativas de cessão ao Poder Público.

Uma outra situação que um arranjo institucional voltado para a captura de vazios urbanos deve se atentar, e talvez seja uma das mais importantes do ponto de vista institucional, é quanto à criação de um órgão público no âmbito das grandes

⁴⁹ GATTI, Simone. O aluguel nas políticas públicas. In: ANTUNES, Bianca; CYMBALISTA, Renato (Org.). *O que é um proprietário ético?* São Paulo: Fundo FICA, 2019, p. 57.

⁵⁰ Art. 1.394 do Código Civil Brasileiro.

idades para que, em nome da Administração, gerencie as moradias capturadas, realize os trâmites contratuais, a seleção de pessoas locatárias e as demais incumbências inerentes ao Poder Público. Como se viu no tópico 2, no Programa de Referência, toda a gestão é realizada pela *Alokabide S.A.* da Comunidade Autônoma País Basco, cuja natureza jurídica é de empresa pública (sociedade pública)⁵¹ sob a forma de uma sociedade anônima (S.A.), figurando-se como o órgão responsável por realizar a intervenção pública no mercado de aluguéis através das medidas de fomento possibilitadas pelo *Bizigune*.

Para o Brasil, o ideal é que toda a gestão dos imóveis afetados e dos fundos fomentadores seja realizada também por empresa pública⁵² sob a forma de sociedade anônima.⁵³ Afinal, a empresa pública se relaciona com a “ausência de participação do capital privado na sua composição”, além de ser “dotada de personalidade de direito privado, o que significa o afastamento de algumas prerrogativas de direito público e a atuação segundo as regras aplicáveis aos particulares”.⁵⁴

Do ponto de vista jurídico, essa perspectiva não teria a capacidade de excluir a possibilidade dos demais entes federativos criarem uma sociedade anônima para a execução da política. Porém, dada a finalidade do arranjo e até mesmo as facilidades para efetivação, defende-se a criação de uma empresa pública municipal para a gerência dos imóveis afetados a um regime de locação no escopo do arranjo institucional, o que é perfeitamente possível pela leitura da Lei nº 13.303/2016.⁵⁵

Vale dizer que a empresa pública possui maior flexibilidade para gerenciar o capital exclusivamente público e, dado que não exerce função regulatória e nem o poder de polícia da Administração Pública, a sua atuação é precipuamente a prestação de um serviço para a população e do desenvolvimento econômico.⁵⁶ Isso só reforça a importância de uma empresa pública voltada para a execução de uma

⁵¹ Arts. 19 a 23 do Decreto Legislativo nº 1/1997. PAÍS VASCO. *Decreto Legislativo nº 1, de 11 de noviembre de 1997*. Por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Vitoria-Gasteiz: Euskadi, 1997.

⁵² Art. 3º, da Lei nº 13.303/2016: “Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. Parágrafo único. Que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

⁵³ “O art. 11 do Dec. Federal 8.945/2016 estabelece que a empresa pública será constituída preferencialmente sob a forma de sociedade anônima. Em teoria, poderiam ser adotadas outras formas, mas essa solução seria muito problemática. A disciplina da Lei 13.303, de observância obrigatória, dificilmente poderia ser respeitada se a empresa pública apresentasse uma forma diversa” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 130).

⁵⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 129-130.

⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 2016.

⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 130.

política instituidora de medidas de fomento para uso de propriedades ociosas nas grandes cidades, já que o arranjo não objetiva uma exploração de atividade econômica diretamente, mas fomenta e incentiva a engrenagem da economia pela concretização dos direitos fundamentais (moradia e função social da propriedade).

Inclusive, os serviços de atendimento e acompanhamento das pessoas em situação de rua contempladas pelo Programa, devem estar na ordem do dia da própria empresa pública municipalizada, a cargo de um profissional competente para essa realização. Para além de ser responsável pela gerência dos recursos destinados para a política de afetação pública de imóveis vazios de titularidade privada, a atuação coordenada na gestão do cadastro das pessoas de baixa renda que precisam de uma moradia ou da população em situação de rua, pode ser o diferencial capaz de dinamizar ainda mais a atuação administrativa e aprimoramento do serviço. Trata-se de mais um dos motivos que demonstram a urgência de institucionalização de um programa dessa envergadura, no mesmo sentido do Programa *Bizigune*.

Ressalte-se que os fundos destinados para habitação subvencionada, não devem ser constituídos tão somente para a arrecadação da ODC ou de outros instrumentos urbanísticos que prevejam contrapartidas em função de algum benefício a empreendedores. Por isso, faz-se importante incluir no âmago da institucionalidade dos municípios a destinação de contrapartidas pagas por empreendimentos à locação social, figurando-se como uma das fontes de recursos na consecução da política em troca do aumento de potencial construtivo.

Ainda sob a perspectiva da competência constitucional conferida aos Municípios, a execução do arranjo proposto poderia ser ainda mais efetiva quando aliada ao planejamento e ordenação do território. A realização de estudos voltados para o diagnóstico das áreas com mercado de aluguel tensionado (a exemplo da verificação de vazios urbanos para incidência do PEUC), o zoneamento e sua caracterização como área de incidência do ônus excessivo com aluguel poderiam facilitar a realização de políticas voltadas a sanar esse tensionamento. O mais adequado é que isso ocorra no âmbito de um processo de revisão de planos diretores, mas nada impede que lei municipal específica disponha sobre essa definição, desde que atendidas as normas do Plano Diretor municipal. Isso está em consonância com a ideia de declaração de áreas como zonas de mercado residencial tensionado da Lei Geral de Moradia da Espanha (12/2023).

A população total da Comunidade Autónoma País Basco gira em torno de 2,19 milhões de habitantes,⁵⁷ quantitativo muito parecido com a cidade de Belo

⁵⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Consulado-Geral do Brasil em Barcelona. *Mapeamento dos Ambientes Promotores de Inovação no Exterior*. País Basco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023, p. 15.

Horizonte, por exemplo, que é de 2,315 milhões.⁵⁸ A partir do diagnóstico realizado no tópico 2 através dos dados do Observatório Vasco de Moradias e da *Alokabide S.A.*, a institucionalização de uma política pública de fomento em imóveis vacantes poderia significar a provisão de moradias para um número significativo de núcleos familiares.

Vale lembrar que até o final do ano de 2020, cerca de 6.224 unidades foram incorporadas ao Programa *Bizigune*⁵⁹ e, dados mais recentes da *Alokabide S.A.*, apontam que até o final do ano de 2022 havia um total de 7.289 contratos ativos entre proprietários e a empresa pública para a destinação das unidades para locação social, inclusive com o percentual de 78,80% de renovações contratuais.⁶⁰ Isso mostra que a taxa de renovações contratuais entre o proprietário cedente e a Administração Pública é bastante elevada, o que implica na permanência dos titulares e na disposição de moradias para o atendimento às pessoas de baixa renda, além de que o prognóstico do aumento do número de unidades inseridas no Programa é bastante positivo para efetivação do direito fundamental, sem que haja o viés coercitivo da medida.

Conjectura-se também que parcela dos vultosos recursos previstos para as medidas institucionais no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC)⁶¹ destinados ao eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes⁶² possam ser destinados ao fomento da locação social, para além da ainda enraizada “ideologia da casa própria” na provisão de moradias. Afinal, se o Programa Minha Casa Minha Vida compõe um dos subeixos do Novo PAC, a destinação de recursos para o fomento do mercado de locação social encontra fundamento nos mais recentes objetivos do PMCMV, Lei nº 14.620/2023, especificamente no art. 4º, inc. IV,⁶³ conforme visto anteriormente. Assim, os Estados e Municípios poderiam articular programas para a execução da locação social em vazios urbanos em cidades com maior déficit habitacional pelo ônus excessivo com aluguel.

⁵⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *População no último censo de 2022*. 2022.

⁵⁹ OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA. *Informe de Evaluación del Programa Bizigune*. Vitoria-Gasteiz: Etxebizitzako Behatokia, 2020, p. 09.

⁶⁰ ALOKABIDE S.A. *Memoria de Gestión 2022*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2023, p. 34-41. Disponível em: <https://www.alokabide.euskadi.eus/memoria-de-gestion/>. Acesso em: 16 out. 2023.

⁶¹ BRASIL. *Decreto nº 11.632, de 11 de agosto de 2023*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC [...]. Brasília: Presidência da República, 2023.

⁶² Os subeixos que compõem o eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes, para além do PMCMV, são: Financiamento Habitacional, Periferia Viva – Urbanização de Favelas, Mobilidade Urbana Sustentável, Gestão de Resíduos Sólidos, Prevenção a Desastres – Contenção de Encostas e Drenagem e Esgotamento Sanitário (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Novo PAC – Cidades Sustentáveis e Resilientes*. 2024).

⁶³ Art. 4º, *caput*, da Lei nº 14.620/2023 (PMCMV): “os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como: [...] IV – fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas; [...]”.

Sabe-se que grande parte das políticas habitacionais são carregadas de expectativas muitas vezes inaplicáveis, principalmente do ponto de vista orçamentário, sendo uma artimanha para angariar legitimação social e sem uma visão mais holística sobre os reais problemas da cidade, a exemplo dos vazios urbanos. Por mais que não seja possível contar com a atual realidade do Congresso Nacional para debates mais aprofundados sobre caminhos para o direito à moradia no Brasil, faz-se importante incluir no debate público a técnica da pré-alocação orçamentária para habitação social enquanto proposta jurídica.⁶⁴ Isto é, a exemplo da reserva legal de aplicação de recursos públicos para manutenção e desenvolvimento da educação,⁶⁵ uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) poderia direcionar ao orçamento público uma reserva específica para moradia social, de modo que, a partir dessa pré-alocação, as políticas públicas pudessem se desenvolver.⁶⁶

5 Considerações finais

As experiências de locação social no Brasil decorrem de políticas voltadas para o parque de moradias de titularidade pública, sem uma proposta que instigue a ocupação de imóveis desfuncionalizados de titularidade privada. Soma-se a isso o fato de que a maior parte do montante de recursos públicos para a consecução da moradia às pessoas de baixa renda, em geral, não passa de expectativas difíceis de serem concretizadas, mas que são propagadas para obterem a legitimidade social sobre as ações dos entes municipais.

A partir do estudo, verificou-se que as adaptações funcionais do Programa Basco de Moradias Vazias para as medidas de fomento no Brasil inserido em um arranjo institucional, deve-se considerar, primeiramente, as diferenças na definição de competências legislativas entre cada um dos Estados constitucionais. Se por um lado as comunidades autônomas assumem a matéria de ordenamento territorial, urbanismo e moradia na Espanha, uma política dessa envergadura no Brasil deveria partir de lei federal, com base no art. 24, inc. I, da CRFB/88, instituindo o Plano Nacional de Locação Social em Imóveis Vazios ou sua inclusão no PMCMV, embora não haja impeditivos para que os municípios legislem sobre a matéria de

⁶⁴ PONCE SOLÉ, Juli. El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público. In: VAQUER CABALLERÍA, Marcos; PONCE SOLÉ, Juli; ARNAIZ RAMOS, Rafael (Org.). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, p. 61-195, p. 171-173.

⁶⁵ Art. 212 da CRFB/88: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

⁶⁶ PONCE SOLÉ, Juli. El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público. In: VAQUER CABALLERÍA, Marcos; PONCE SOLÉ, Juli; ARNAIZ RAMOS, Rafael (Org.). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, p. 61-195, p. 171-173.

forma suplementar no escopo do planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, inc. II, da CRFB/88).

A fórmula dispositiva mais apropriada ao fomento de recursos financeiros para a locação social pode ser encontrada nos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, cuja regulamentação está a cargo dos planos diretores das grandes cidades. As contrapartidas devidas em sede de Outorga Onerosa do Direito de Construir pelo aumento de potencial construtivo em determinadas regiões, ao invés de focar tão somente na construção de HIS, poderia ser uma das fontes de subvenções públicas para incentivar o valor de uso das propriedades ociosas pela via da locação social em locais com dotação de infraestrutura pública.

A exemplo do *Bizigune*, a incorporação dos imóveis de titularidade privada ao parque público de moradias de locação social deve ocorrer através da afetação pública contratualmente estabelecida. A cessão de usufruto pactuada entre o proprietário e a Administração Pública é o instrumento capaz de legitimar juridicamente essa afetação consensual, bilateral e comutativa firmada em contrato para uma atividade administrativa legalmente prevista (a moradia social a pessoas de baixa renda). Isso porque há a transferência ao Poder Público da posse, do uso, da administração e da percepção de eventuais frutos lastreado ao bem cedido.

Uma vez afetado o imóvel particular para uma finalidade administrativa, cabe à própria Administração realizar o contrato de locação às pessoas de baixa renda, garantindo-se que elas não arquem com valores superiores a 30% da renda mensal (percentual responsável por balizar a incidência ou não do déficit habitacional pelo ônus excessivo com aluguel no Brasil). No caso das pessoas em situação de rua, faz-se necessário que o Poder Público arque integralmente com as subvenções de aluguel, devendo dispor de estratégias multisetoriais de atendimento dessa população que envolva a saúde pública, a assistência social, qualificação profissional e geração de emprego e de renda outrora inexistente.

A pesquisa revelou também que, no mesmo sentido da *Alokabide S.A.* do País Basco, um arranjo institucional voltado para a moradia em vazios urbanos necessita de um órgão público específico nas grandes cidades para a gerência dos recursos, confecção dos contratos (de cessão de usufruto entre cedente e Administração, de locação entre esta e as pessoas contempladas com o Programa), avaliação técnica das propriedades e avaliação socioeconômica dos interessados na moradia subvencionada. Assim, no Brasil, o ideal é a criação de uma empresa pública para o gerenciamento dos imóveis afetados, sob a forma de sociedade anônima, dotada de personalidade jurídica de direito privado e sem interferência acionária do capital privado, seguindo-se as disposições da Lei nº 13.303/2016.

Embora não se exclua a possibilidade dos demais entes federativos criarem uma empresa pública para a execução da política, o ideal é que essa institucionalização

parta dos municípios, considerando a finalidade do arranjo e maiores possibilidades de efetivação na gerência e cumprimento da sua missão institucional na provisão de moradias pela locação social subvencionada. Ademais, a efetivação do Plano Nacional de Locação Social em Imóveis Vazios no Brasil também deve contar com estudos de diagnóstico das áreas das cidades em que exista maior tensionamento de aluguel, incluindo o arranjo também sob uma perspectiva de zoneamento, principalmente em processos de revisão de planos diretores.

A pesquisa constatou também que, por mais que não se espere grandes avanços nas discussões sobre possibilidades para o direito à moradia e cumprimento da função social da propriedade no âmbito do Congresso Nacional, a proposta de uma PEC que vise incluir na CRFB/88 a pré-alocação orçamentária para habitação social, seria uma importante medida no campo da institucionalidade. Como visto, a exemplo do disposto no art. 212 da Constituição sobre a aplicação de recursos na educação por todos os entes federativos, o orçamento público direcionado para habitação de interesse social facilitaria o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive do arranjo que se propõe para vazios imobiliários.

O direcionamento dos vultosos recursos no âmbito do Novo Programa de Aceleração do Crescimento para as Cidades Sustentáveis e Resilientes, deveria também contemplar as possibilidades de fomento da locação social de imóveis desfuncionalizados. Afinal, sendo o PMCMV um dos subeixos do Novo PAC, a articulação de medidas entre os entes federativos poderia utilizar parte desses recursos na redução do déficit habitacional sem apostar unicamente na “ideologia da casa própria”.

O estudo deste artigo não esgota as possibilidades de outros arranjos institucionais, ou quaisquer outras formulações jurídicas e do campo das políticas públicas, capazes de estabelecer medidas de fomento para a locação social em vazios urbanos. Pelo contrário: trata-se uma contribuição possível que desafia o direito brasileiro a realizar novas abordagens para o avanço dos direitos fundamentais no território, bem como a promover a compactação/adaptação do espaço urbanizado nas circunstâncias de emergência climática. Sobretudo, buscou-se refletir sobre as costuras jurídicas necessárias para que a locação social de imóveis particulares descumpridores da função social da propriedade, seja uma realidade refletida em uma finalidade da Administração Pública, mediante medidas de fomento, a exemplo do que vem sendo feito no País Basco.

Social Tenancy in Urban Vacancies and its Institutional Arrangements

Abstract: The situation of property vacancy in central areas, equipped with public infrastructure, contrasts with the housing deficit and raises questions about the actions of the Public Authorities aimed at ensuring the right to housing and the fulfillment of the social function of property—fundamental rights enshrined in the 1988 Federal Constitution. Studies highlight the operational and administrative

challenges of the Compulsory Subdivision, Building, or Use, which serves as the primary urban instrument to encourage the utilization of idle properties, suggesting the possibility of exploring new alternatives for Brazil. Some countries have incorporated legal frameworks and public policies into their institutional plans that promote densification in vacant properties, fostering an interpretation that prioritizes the use value of property over its market value, as seen in Spain. Thus, the objective of the present study is to analyze the feasibility of implementing incentive measures to achieve social housing in urban voids of private property in Brazil, outlining the legal frameworks necessary for their inclusion in an institutional arrangement. It takes as a reference the Empty Housing Program of the Basque Country/ Spain, which seeks to establish social leasing in private properties incorporated into the public housing stock through subsidies and contractually established agreements, without prejudice to the property owner's rights. The methodology employed is comparative and prospective legal research, with a quali-quantitative nature. The study adopts bibliographic and exploratory techniques, using a comparative-functional framework of reference.

Keywords: Public allocation. Brazil. Contract of assignment for usufruct. Social function of property. Basque Country/Spain.

Referências

- ALOKABIDE S.A. *Memoria de Gestión 2022*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2023. Disponível em: <https://www.alokabide.euskadi.eus/memoria-de-gestion/>. Acesso em: 16 out. 2023.
- BRASIL. *Decreto nº 11.632, de 11 de agosto de 2023*. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC [...]. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11632.htm. Acesso em: 13 jan. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. *Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991*. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Consulado-Geral do Brasil em Barcelona. *Mapeamento dos Ambientes Promotores de Inovação no Exterior*. País Basco. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/MapeamentoPasBascoAbril2023.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- BRASIL. Presidência Da República. Casa Civil. *Novo PAC – Cidades Sustentáveis e Resilientes*. 2024.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *O consórcio imobiliário como instrumento de intervenção urbanística*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CARVALHO, Luiz Guilherme; GAIO, Daniel. O Marco Regulatório Vigente das Medidas de Fomento para Moradia Social: uma análise das cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. In: GAIO, Daniel (Org.). *Temas de Direito à Moradia*. Belo Horizonte: Re-Habitare, 2024, p. 07-30. Disponível em: https://rehabitare.direito.ufmg.br/?page_id=1413. Acesso em: 1º nov. 2024.
- COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, p. 172-186, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/53JR6hSRpxT378PTHK7pGbx/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia. *Real Decreto Legislativo 1, de 2 de julio de 2010*. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Madrid: Ministerio de la Presidencia, 2010. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2010/07/02/1/con>. Acesso em: 05 ago. 2024.

EUSKADI. *Estatutos Sociales de la Sociedad Pública "Alokabide, S.A."*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2023. Disponível em: https://www.alokabide.euskadi.eus/contenidos/informacion/aa10_aloka_transparencia/es_def/documentos/informacion/2023/estatutos_alokabide_estatutuak.pdf. Acesso em: 05 ago. 2024.

GAIO, Daniel. A Moradia como Direito Subjetivo na Espanha. *Revista da ESDM*, Porto Alegre, vol. 09, nº 17, p. 93-106, 2023.

GAIO, Daniel. O Estatuto da Cidade e a Obrigatoriedade do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, v. 16, n. 2, p. 147-158, 2021. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/272>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. A Captura de Imóveis Vazios para Moradia Social na Espanha e as Medidas de Fomento: caminhos para a funcionalização da propriedade no Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 114, p. 05-35, 2024a. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:84ec0163-b84f-4e32-8a89-1740c7470e38>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GAIO, Daniel; CARVALHO, Luiz Guilherme. As Medidas de Fomento para Funcionalização de Imóveis Ociosos Através da Moradia Social no Brasil. *Duc In Altum – Cadernos de Direito*, v. 16, n. 38, p. 91-105, 2024b. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/2943>. Acesso em: 10 ago. 2024.

GATTI, Simone. O aluguel nas políticas públicas. In: ANTUNES, Bianca; CYMBALISTA, Renato (Org.). *O que é um proprietário ético?* São Paulo: Fundo FICA, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. Volume 5: direito das coisas. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HEINEN, Juliano. Método de direito comparado: desenvolvimento e perspectivas contemporâneas. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, v. 27, n. 2, p. 165-192, 2017.

INURRIETA, Alejandro *et al.* *Qué hacemos frente a los graves problemas creados por la especulación inmobiliaria y para proponer una política alternativa de vivienda*. Akal: Madrid, 2013, p. 67-68.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *População no último censo de 2022*. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>. Acesso em 12 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMA, Sílvia Tibo Barbosa. *A população em situação de rua e o direito à moradia*: diretrizes para a construção de políticas públicas. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, p. 49-91, sept.-dic. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOLINA GÓMEZ, Alinhua. *El Programa de Vivienda Vacía del País Vasco*: instrumento para el fomento de alquileres protegidos. 2021. Monografía (Grado en Gestión y Administración Pública) – Facultad de Administración y Dirección de Empresas, Universitat Politècnica de València, València, 2021.

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA. *Informe de evaluación del Programa Bizigune*. Vitoria-Gasteiz: Etxebizitzako Behatokia, 2020. Disponível em: https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_bzg/es_ovv_admi/adjuntos/Evaluacion-Bizigune-2020.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA. *Informe de Evaluación del Programa Bizigune*. Vitoria-Gasteiz: Etxebizitzako Behatokia, 2020. Disponível em: https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_bzg/es_ovv_admi/adjuntos/Evaluacion-Bizigune-2020.pdf. Acesso em: 09 ago. 2023.

PAÍS VASCO. *Decreto 466, de 23 de diciembre de 2013*. Por el que se regula el Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”. Vitoria-Gasteiz: Presidencia del Gobierno de Euskadi (Lehendakari), 2013. Disponível em: <https://www.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2013/12/23/466/dof/spa/html/web01-ejeduki/es/>. Acesso em: 1º ago. 2024.

PAÍS VASCO. *Decreto Legislativo nº 1, de 11 de noviembre de 1997*. Por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Vitoria-Gasteiz: Euskadi, 1997. Disponível em: <https://www.boe.es/cca/bopv/1998/011/p00935-00980.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón; LORA-TAMAYO, Marta. *Derecho Administrativo III – Bienes Públicos Derecho Urbanístico*. Madrid: Dykinson, 2019.

PONCE SOLÉ, Juli. El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público. In: VAQUER CABALLERÍA, Marcos; PONCE SOLÉ, Juli; ARNAIZ RAMOS, Rafael (Org.). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, p. 61-195.

PONCE SOLÉ, Juli. El derrumbe de un mito: la vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, nº 11, p. 122-174, jun. 2017.

SACCO, Rodolfo. *Introdução ao direito comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 32, p. 121-154, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO, Luiz Guilherme; GAIO, Daniel. A locação social em vazios urbanos e seus arranjos institucionais. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 21, p. 45-70, jul./dez. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i21.ART02.MG
