



## O DIREITO À MORADIA E O CUMPRIMENTO SOCIAL DA PROPRIEDADE PELA DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS OCIOSOS A LARES TEMPORÁRIOS PARA AS VÍTIMAS DE CALAMIDADES NATURAIS.

*FREITAS, Milena Moraes; TORRES, Juliana Castro.*

### Introdução:

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, reconhecido internacionalmente como essencial para o cumprimento da dignidade humana, segurança e bem-estar. A Constituição brasileira estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social, assegurando o atendimento das necessidades da coletividade, conforme disposto nos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III. Isso significa que o uso de imóveis públicos deve beneficiar a coletividade, primordialmente a população mais vulnerável.

No contexto brasileiro, a moradia não se limita apenas ao acesso a uma casa, mas abrange condições dignas de habitação, livres de quaisquer elementos que comprometam a saúde ou a integridade das pessoas. A propriedade deve servir a população, sendo um direito natural do homem e essencial para sua sobrevivência, desenvolvimento e autonomia. O descumprimento da função social é uma violação de um princípio constitucional.

Contudo, embora o direito à moradia, à propriedade e suas respectivas funções sociais tenha respaldo normativo, a realidade vivida no mundo fático é completamente distinta da legislação vigente, tendo em vista que parcela da população não possui moradia. Podemos citar as pessoas que passaram por calamidades naturais e perderam suas moradas e não conseguiram restabelecê-las.

O que se observa, por meio de estudos, é que o Poder Público possui muitos imóveis públicos que se encontram ociosos e, conseqüentemente não cumprindo sua função social e que neste caso, poderiam ser destinados à utilização para moradia provisória destas pessoas.

Para que o direito de propriedade seja executado corretamente, o seu uso deverá ser compatível com a destinação socioeconômica assegurando o atendimento das necessidades da coletividade.

Devolver a dignidade da pessoa por meio de imóveis públicos ociosos destinados a lares temporários eficientes para que o indivíduo possa se restabelecer em sociedade novamente, cumprindo a função social estabelecida constitucionalmente é um dever do Estado e deve ser uma política pensada.

Neste contexto, é crucial explorar como a destinação de imóveis públicos ociosos a lares temporários podem atender à necessidade emergencial de moradia das vítimas de calamidades naturais, bem como resgatar sua dignidade e assegurar a realização de outros direitos fundamentais.

Esta abordagem não apenas alinha-se com os princípios constitucionais de função social da propriedade, mas também representa uma medida eficaz para mitigar os efeitos devastadores das calamidades naturais, promovendo a recuperação econômica e o desenvolvimento sustentável das comunidades afetadas.

Portanto, esta pesquisa visa explorar a interseção entre o direito à moradia, a função social da propriedade e a destinação de imóveis públicos ociosos como resposta humanitária e estratégica aos desafios impostos por desastres naturais no Brasil. Assim, buscando contribuir para o debate sobre políticas públicas



mais eficazes e justas, capazes de assegurar moradia digna e promover a inclusão social mesmo em tempos de crises e adversidades ambientais.

### **Materiais e métodos:**

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa, com método dedutivo e suporte em análise bibliográfica e documental. O objetivo principal consistiu em examinar a efetividade da função social da propriedade e a aplicabilidade do direito à moradia em contextos de calamidades naturais, especialmente no que se refere à destinação de imóveis públicos ociosos para lares temporários.

Para tanto, adotou-se como marco normativo principal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente os artigos 5º, inciso XXIII, 6º, 170, inciso III, e 182, que garantem a função social da propriedade, a moradia digna e o dever estatal de promover o bem-estar coletivo.

Também foram analisadas normas infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Decreto nº 7.257/2010, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), bem como o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais. As fontes documentais e estatísticas foram obtidas em bases confiáveis como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o Censo Demográfico do IBGE e a Fundação João Pinheiro.

Esses dados subsidiaram a construção de um panorama sobre a relação entre o déficit habitacional e os imóveis desocupados no Brasil, em especial nos períodos de crise decorrente de eventos climáticos extremos. A sustentação teórica foi construída a partir da doutrina jurídica e urbanística de autores como Ingo Wolfgang Sarlet, Henri Lefebvre, Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber, cujas obras permitiram contextualizar juridicamente a relevância da destinação social dos imóveis ociosos.

A análise articula os fundamentos constitucionais com a realidade empírica, permitindo compreender a dimensão jurídica e social do problema, bem como propor soluções viáveis para o enfrentamento da crise habitacional resultante de desastres naturais.

### **Resultados e discussões:**

A análise empreendida demonstra que o Brasil enfrenta um cenário de grande vulnerabilidade habitacional, intensificado pelos efeitos das calamidades naturais e agravado pela ausência de planejamento urbano e políticas públicas efetivas.

Embora o direito à moradia seja reconhecido como direito social fundamental (art. 6º da Constituição Federal de 1988), e a propriedade esteja condicionada à função social (art. 5º, XXIII e art. 170, III), a realidade revela um distanciamento entre a norma e sua efetivação prática.

A destinação de imóveis públicos ociosos a lares temporários apresenta-se como uma alternativa juridicamente possível, economicamente viável e socialmente necessária, especialmente diante do aumento significativo de eventos climáticos extremos. Os dados obtidos de fontes como o CEMADEN, CNM, IBGE e Fundação João Pinheiro apontam que, ao mesmo tempo em que há milhões de pessoas vivendo em moradias



precárias, coabitações ou em áreas de risco, existem milhões de imóveis vagos ou inutilizados no país — muitos deles de propriedade estatal.

Entre 2013 e 2024, 94% dos municípios brasileiros decretaram estado de calamidade pública ao menos uma vez, e mais de 115 mil residências foram totalmente destruídas por desastres naturais. No mesmo período, mais de 5 milhões de pessoas perderam suas moradias. Isso se contrapõe à existência de aproximadamente 18 milhões de imóveis vagos ou utilizados de forma esporádica, revelando uma gestão ineficiente do patrimônio público e uma omissão inconstitucional diante de uma emergência humanitária persistente.

Para ilustrar a gravidade do quadro habitacional brasileiro frente às calamidades naturais, apresenta-se a seguir um panorama consolidado com os principais dados levantados ao longo da pesquisa:

**Quadro 1 – Panorama habitacional e de desastres naturais no Brasil (2021–2023)**

Indicador	Valor/Dado	Fonte
Déficit habitacional no Brasil (2022)	6,2 milhões de moradias (8,3% dos domicílios)	Fundação João Pinheiro
Número de imóveis vagos ou de uso ocasional (2022)	18 milhões (11,4 mi desocupados + 6,7 mi uso esporádico)	IBGE – Censo Demográfico 2022
Municípios que decretaram calamidade (2013 a 2024)	94% dos municípios brasileiros	CNM
Residências totalmente destruídas por desastres (2013 a 2024)	Mais de 115 mil	CNM
Pessoas que perderam a moradia por desastres (últimos 10 anos)	Mais de 5 milhões	CNM
Pessoas vivendo em áreas de risco (2018)	Cerca de 10 milhões	CEMADEN/IBGE
Pessoas em favelas e assentamentos precários (2023)	Aproximadamente 17,1 milhões	Instituto Locomotiva / CUFA / DataFavela
Média de desastres naturais por dia (2023)	3 desastres por dia; 132 mortes e 74 mil desabrigados	CEMADEN

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em dados da Fundação João Pinheiro (2022); IBGE – Censo Demográfico (2022); Confederação Nacional de Municípios (2024); CEMADEN (2023); Instituto Locomotiva, Data Favela e CUFA (2023).

A partir desses dados, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro já oferece os fundamentos necessários para uma política de requalificação habitacional por meio da destinação de imóveis públicos subutilizados. O artigo 182 da Constituição, ao exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana conforme o plano diretor, impõe ao Poder Público municipal o dever de reorganizar os espaços urbanos e priorizar o bem-estar coletivo.

Entretanto, a ausência de instrumentos administrativos eficazes, a fragmentação da governança federativa e a descontinuidade das políticas habitacionais impedem que esse comando constitucional se concretize.

A doutrina também confirma esse entendimento. Para Tepedino e Schreiber (2005), a propriedade pública, embora voltada ao interesse público, também deve obedecer ao princípio da função social.

Logo, sua inércia frente à miséria urbana representa não apenas desperdício de recursos, mas também violação direta à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF).



O que se observa é que o déficit habitacional é retroalimentado por uma política reativa, que responde às tragédias apenas após sua ocorrência, em vez de atuar preventivamente. A realocação preventiva, com base em mapeamento de áreas de risco e uso estratégico de imóveis ociosos, representa uma medida estruturante que pode reduzir custos públicos com abrigamentos emergenciais e prevenir a reincidência da violação de direitos fundamentais.

A destinação de imóveis públicos abandonados para abrigar vítimas de desastres naturais, além de cumprir a função social da propriedade, alinha-se com os princípios da eficiência, economicidade e universalidade das políticas públicas.

A moradia digna, nesse contexto, é mais do que um direito — é um instrumento de resgate da cidadania, da autoestima e da proteção contra ciclos de pobreza e exclusão social.

Portanto, os resultados indicam que há plena compatibilidade entre os fundamentos jurídicos constitucionais e a implementação de uma política pública de conversão de imóveis públicos ociosos em lares temporários. Essa medida não apenas respeita os limites orçamentários do Estado, como também atua sobre a raiz do problema habitacional no Brasil, sendo coerente com os objetivos de justiça social, prevenção de desastres e reconstrução da dignidade humana.

#### **Considerações finais:**

A presente pesquisa evidenciou que a efetivação do direito à moradia, especialmente em contextos de calamidades naturais, exige não apenas o reconhecimento constitucional e legal desse direito, mas, sobretudo, a adoção de políticas públicas eficazes e comprometidas com a justiça social e a dignidade humana.

O estudo demonstrou que, apesar de o Brasil dispor de ampla base normativa que assegura a função social da propriedade e impõe ao Estado o dever de garantir condições mínimas de habitabilidade, a prática institucional revela uma significativa omissão, refletida na manutenção de milhões de imóveis públicos ociosos diante de um elevado déficit habitacional e do agravamento das emergências ambientais.

A análise empírica realizada com base em dados do IBGE, CEMADEN, CNM e outras fontes confiáveis mostrou que o número de imóveis vagos no país ultrapassa, com folga, a quantidade de moradias necessárias para suprir a demanda habitacional.

Em paralelo, eventos climáticos extremos, intensificados por falhas no planejamento urbano e pela degradação ambiental, têm produzido um número crescente de pessoas desabrigadas, que perdem não apenas seus bens, mas sua dignidade e segurança.

Diante disso, a proposta de destinação de imóveis públicos ociosos para a criação de lares temporários apresenta-se como uma estratégia constitucionalmente adequada, economicamente racional e eticamente imprescindível. Tal medida não só representa o cumprimento da função social da propriedade, como também responde com efetividade à crise habitacional acentuada pelas calamidades.

Além disso, promove a racionalização da gestão patrimonial do Estado, reduz gastos com soluções paliativas e estabelece um modelo de política pública mais preventiva, sustentável e orientada por direitos.



As considerações aqui expostas apontam para a urgência de uma atuação articulada entre os entes federativos, com planejamento urbano integrado, mapeamento de riscos, envolvimento da sociedade civil e uso racional do patrimônio estatal.

A moradia, mais do que um espaço físico, é elemento estruturante da cidadania, da dignidade e da inclusão social. Assim, investir na reutilização social de imóveis públicos abandonados não é apenas uma opção política, mas um dever jurídico e moral do Estado brasileiro diante de sua população mais vulnerável.

### Referencias:

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm). Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Lei 10.257, de jul. 2001. **Estatuto da cidade. Brasília-DF**, jul. 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 29 jul. 2024.

BRASIL. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Agência Brasil, Brasília, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

CNN BRASIL. **Brasil registrou mais de mil desastres naturais em 2023, segundo o Cemaden**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/>. Acesso em: 29 julho. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudo aponta que mais de 5 milhões de pessoas perderam moradias nos últimos 10 anos por desastres**. CNM, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

ESTADÃO. **O peso do aluguel: Brasil tem mais de 6 milhões de domicílios em déficit habitacional**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Déficit habitacional: entenda o cenário no Brasil**. São Paulo: Habitat Brasil, 2024. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/deficit-habitacional-entenda-o-cenario/>. Acesso em: 30 out. 2024.

INSTITUTO LOCOMOTIVA; DATA FAVELA; CUFA. **Favela cresce demograficamente e movimenta mais de R\$ 200 bilhões**. Agência Brasil, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/>. Acesso em: 30 out. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2016. Acesso em: 15 jul. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019 Acesso em: 15 jul. 2024.

MOREIRA, Ruy. **O que é Geografia**. São Paulo-SP. 2ª edição. Brasiliense, 2009 Acesso em: 29 jun. 2024.

NEXO JORNAL. **Número de imóveis vazios explode em 12 anos no país**. Disponível em <https://www.nexoj.com.br/extra/2023/06/28/numero-de-imoveis-vazi-exp-em-12-ano-nao-pai>. Acesso em: 30 out. 2024.

NEXO JORNAL. **Por que o clima é central para resolver a moradia nas cidades**. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/09/17/mudanca-climatica-e-habitacao>. Acesso em: 30 out. 2024.



ONU - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1998. Acesso em: 20 jun. 2024.

SOBRAL, André et al. **Desastres naturais – sistemas de informação e vigilância: uma revisão da literatura**. Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 19, n. 4, p. 351-362, Brasília, dez. 2010. Acesso em: 20 jun. 2024.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, n. 6, p. 51-70, jun. 2005. Disponível em: <http://www.fdc.br/arquivos/mestrado/revistas/revista06/docente/04.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

TOMINAGA, Lídia Keiko. **Desastres naturais: por que ocorrem? In: Desastres naturais: conhecer para prevenir**. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. p. 13-23.