

ASPECTOS POLÍTICOS DA DESAPROPRIAÇÃO- SANÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS

POLITICAL ASPECTS OF SANCTIONING URBAN EXPROPRIATION

Ciências Sociais Aplicadas • 09/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788845381](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788845381)

Luiz Paulo dos Santos Diniz

RESUMO

O artigo examina os fatores institucionais e políticos que explicam a reduzida efetividade da desapropriação urbanística sancionatória prevista no art. 182, §4º, inciso III, da Constituição Federal. Inspirando-se na reflexão de Michal Kalecki sobre os obstáculos políticos às políticas de pleno emprego, sustenta-se que a baixa incidência prática do instituto não decorre apenas de deficiências técnicas do direito urbanístico, mas de condicionantes institucionais que dificultam sua aplicação. São identificados três fatores principais: a própria arquitetura constitucional do instituto, que condiciona a desapropriação à aplicação sucessiva de outros instrumentos indutores; a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública imposta pela Medida Provisória nº 2.185-35 aos municípios que aderiram a programas de refinanciamento de dívida; e a persistência de inércia institucional mesmo após a superação desses obstáculos normativos, como ilustra o caso do Município de São Paulo. Conclui-se que a existência de um instrumento juridicamente disponível não garante sua utilização efetiva, na medida em que fatores políticos e institucionais condicionam a aplicação dos instrumentos jurídicos de política urbana.

Palavras-chave: Desapropriação urbanística sancionatória; Função social da propriedade; Política urbana; Efetividade normativa; Institucionalismo.

ABSTRACT

This article examines the institutional and political factors that explain the limited practical effectiveness of the sanctioning urban expropriation provided for in article 182, paragraph 4, item III, of the Brazilian Federal Constitution. Drawing on Michal Kalecki's reflection on the political obstacles to full employment policies, it argues that the low incidence of this instrument does not stem solely from

technical shortcomings of urban law, but from institutional constraints that hinder its implementation. Three main factors are identified: the constitutional architecture of the instrument itself, which conditions expropriation on the prior application of other inducing instruments; the prohibition on issuing new public debt bonds imposed by Provisional Measure nº 2,185-35 on municipalities that joined debt refinancing programs; and the persistence of institutional inertia even after these regulatory obstacles cease to apply, as illustrated by the case of the Municipality of São Paulo. It concludes that the existence of a legally available instrument does not guarantee its effective use, insofar as political and institutional factors condition the application of urban policy legal instruments.

Keywords: Sanctioning urban expropriation; Social function of property; Urban policy; Regulatory effectiveness; Institutionalism.

1. INTRODUÇÃO

Em ensaio clássico publicado em 1943 sob o título *Political Aspects of Full Employment*, o economista Michal Kalecki procurou examinar um fenômeno aparentemente paradoxal. Àquela altura, um número crescente de economistas já reconhecia que políticas de gasto público poderiam sustentar níveis elevados de emprego mesmo em economias capitalistas. Em termos estritamente econômicos, portanto, a manutenção do pleno emprego por meio da intervenção estatal não parecia apresentar dificuldades insuperáveis. Ainda assim, tais políticas enfrentavam resistência persistente por parte de determinados grupos sociais e econômicos (KALECKI, 1943, p. 322).

A questão que Kalecki se propôs a investigar foi justamente essa: se as políticas de pleno emprego eram tecnicamente viáveis e, em

muitos casos, até mesmo benéficas para o nível geral de produção e de lucros, por que encontravam oposição tão intensa? A resposta oferecida pelo autor desloca o problema do plano estritamente econômico para o plano político. Em sua análise, a resistência a tais políticas não decorreria tanto de objeções teóricas quanto das transformações institucionais e sociais que sua implementação tenderia a produzir. Em determinadas circunstâncias, a existência de um instrumento capaz de produzir certo resultado econômico não garante sua adoção efetiva, justamente porque sua aplicação altera equilíbrios de poder estabelecidos (KALECKI, 1943, p. 323-324).

Essa observação fornece uma chave interpretativa interessante para compreender certos fenômenos do direito público contemporâneo. Não raro, o ordenamento jurídico institui mecanismos relativamente sofisticados para enfrentar determinados problemas sociais, mas tais instrumentos permanecem subutilizados ou simplesmente não são aplicados na prática. Nesses casos, a dificuldade não reside propriamente na inexistência de instrumentos jurídicos adequados, mas nos obstáculos institucionais e políticos que condicionam sua utilização.

Fenômeno semelhante parece ocorrer no campo do direito urbanístico brasileiro, particularmente no que se refere à desapropriação urbanística sancionatória prevista no art. 182, §4º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Como se sabe, a Constituição de 1988 instituiu um sistema progressivo de instrumentos destinados a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. Nos termos do dispositivo citado, o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado pode ser compelido a promover seu adequado

aproveitamento, sob pena de sujeitar-se, sucessivamente, ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e, em último grau, à desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública.

À primeira vista, trata-se de mecanismo jurídico de considerável densidade normativa. Não se cuida de simples limitação administrativa, mas de verdadeiro sistema de sanções urbanísticas voltado a combater a retenção especulativa de imóveis urbanos e a induzir o aproveitamento adequado do solo nas cidades. Em tese, portanto, o instituto deveria desempenhar papel relevante na implementação da política urbana constitucional.

A experiência brasileira, entretanto, revela quadro bastante distinto. Em grande número de municípios, os instrumentos que compõem esse sistema sequer foram regulamentados. Em outros, embora formalmente previstos na legislação local, sua aplicação prática permanece extremamente rara. A distância entre a arquitetura normativa do instituto e sua efetivação concreta é, portanto, bastante evidente.

Surge, então, uma indagação inevitável: se o ordenamento jurídico brasileiro dispõe, há mais de três décadas, de instrumentos voltados a combater a ociosidade do solo urbano, por que sua aplicação permanece tão limitada?

A hipótese que orienta o presente trabalho é que essa baixa efetividade não pode ser explicada apenas por fatores técnicos do direito urbanístico. Assim como observado por Kalecki no contexto das políticas de pleno emprego, é possível que existam obstáculos de natureza política e institucional que dificultem a implementação

de determinados instrumentos jurídicos, ainda que estes sejam formalmente previstos pelo ordenamento (KALECKI, 1943).

Com efeito, ao examinar a experiência brasileira relativa à desapropriação urbanística sancionatória, é possível identificar ao menos três fatores que parecem contribuir para essa baixa efetividade.

Em primeiro lugar, a própria arquitetura constitucional do instituto. Ao estabelecer um sistema escalonado de sanções urbanísticas, o constituinte condicionou a desapropriação à prévia aplicação de outros instrumentos, a saber, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Embora essa opção possa ser compreendida como mecanismo de moderação da intervenção estatal, ela também torna a aplicação do instituto mais complexa e politicamente custosa.

Em segundo lugar, durante longo período a própria estrutura normativa federal contribuiu para esvaziar o instrumento. A Medida Provisória nº 2.185-35 impôs severas restrições à emissão de títulos da dívida pública pelos municípios, circunstância que, na prática, dificultou sobremaneira a execução da desapropriação-sanção prevista no texto constitucional (BRASIL, 2001a).

Por fim, mesmo quando tais obstáculos normativos deixaram de incidir, observa-se persistente resistência política por parte dos próprios municípios em regulamentar e aplicar os instrumentos destinados a combater a ociosidade do solo urbano.

Cuida o presente artigo de examinar justamente esses fatores, procurando demonstrar que a baixa efetividade da desapropriação urbanística sancionatória não resulta apenas de imperfeições

técnicas da legislação urbanística, mas de condicionantes institucionais e políticos que permeiam a regulação do uso do solo urbano no Brasil.

2. O TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO: O RESULTADO DE UMA ESCOLHA DELIBERADA DO CONSTITUINTE

A primeira razão que ajuda a explicar a reduzida incidência prática da desapropriação urbanística sancionatória reside no próprio tratamento constitucional conferido ao tema.

Nos termos do art. 182, §4º, da Constituição Federal, o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado pode ser compelido a promover seu adequado aproveitamento, sob pena de sujeitar-se, sucessivamente, ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e, por fim, à desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública.

À primeira vista, essa estrutura normativa poderia sugerir apenas uma técnica legislativa voltada à gradação das sanções urbanísticas. Todavia, uma análise mais detida da formação histórica do dispositivo constitucional revela que essa arquitetura institucional não é fruto de acaso. Ao contrário, trata-se de uma opção deliberada do constituinte, resultante dos intensos embates políticos travados durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Com efeito, a introdução do capítulo da política urbana na Constituição de 1988 foi precedida por ampla mobilização social no processo constituinte. Diversas entidades da sociedade civil, entre elas organizações profissionais, movimentos de moradia, associações de moradores e instituições acadêmicas, articularam-se no chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com o

objetivo de inserir na Constituição mecanismos capazes de enfrentar as desigualdades estruturais do processo de urbanização brasileiro (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Essa mobilização resultou na apresentação da chamada Emenda Popular da Reforma Urbana, subscrita por expressivo número de eleitores e apresentada formalmente à Assembleia Nacional Constituinte. A proposta expressava um projeto normativo abrangente de transformação do regime jurídico da propriedade urbana, condicionando o exercício do direito de propriedade ao atendimento de sua função social e prevendo instrumentos destinados a combater a retenção especulativa de imóveis urbanos (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987; SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Entre esses instrumentos figurava, com destaque, a possibilidade de desapropriação de imóveis que não cumprissem sua função social, bem como a utilização de mecanismos indutores como a tributação progressiva e a imposição de obrigações de parcelamento e edificação. A proposta popular previa expressamente um conjunto articulado de medidas destinadas a assegurar a prevalência dos chamados “direitos urbanos” e a subordinar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso do solo urbano (MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA, 1987, art. 1º-9º; SAULE JÚNIOR; LIBÓRIO, 2021).

Naturalmente, tais propostas encontraram forte resistência durante os debates constituintes. Setores ligados ao mercado imobiliário e a grupos políticos conservadores sustentavam que a ampliação dos instrumentos de intervenção pública sobre a propriedade urbana representaria ameaça ao direito de propriedade e poderia produzir

efeitos negativos sobre o mercado imobiliário e o desenvolvimento urbano (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

O texto constitucional que veio a ser aprovado resulta, em grande medida, da mediação entre essas posições antagônicas.

De um lado, a Constituição incorporou princípios centrais defendidos pelo movimento da reforma urbana, notadamente a afirmação da função social da propriedade urbana e a previsão de instrumentos voltados a combater a ociosidade do solo urbano. De outro, estabeleceu um **sistema progressivo de intervenção**, no qual a desapropriação aparece apenas como etapa final de um procedimento escalonado.

É justamente nesse contexto que se compreende a lógica da aplicação sucessiva dos instrumentos previstos no art. 182, §4º, da Constituição.

O constituinte optou por estruturar um sistema de **sanções urbanísticas progressivas**, no qual a intervenção estatal sobre a propriedade se intensifica gradualmente. Primeiro, exige-se do proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização do imóvel. Persistindo a inércia, autoriza-se a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Somente após a frustração dessas medidas é que se admite a desapropriação-sanção.

Essa arquitetura institucional expressa, portanto, um compromisso político construído no interior da própria Constituinte. Ao mesmo tempo em que reconhece a legitimidade da intervenção pública para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, o texto constitucional procura preservar a desapropriação como

medida excepcional, a ser utilizada apenas após o esgotamento de instrumentos menos gravosos.

Em outras palavras, a desapropriação-sanção foi concebida como **ultima ratio** dentro de um sistema de indução progressiva do uso socialmente adequado da propriedade urbana.

Todavia, essa escolha institucional produz consequências relevantes quando se passa do plano abstrato do desenho constitucional para o plano concreto da implementação administrativa.

Com efeito, a disciplina estabelecida posteriormente pelo Estatuto da Cidade evidencia que o procedimento necessário para alcançar a desapropriação-sanção é necessariamente **longo e escalonado no tempo**. Uma vez identificado o imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o proprietário deve ser notificado para cumprir a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização. A partir dessa notificação, a lei estabelece prazos mínimos relativamente extensos.

Nos termos do art. 5º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), o proprietário dispõe de **no mínimo um ano** para protocolar o projeto no órgão municipal competente e de **pelo menos dois anos** para iniciar as obras após a aprovação do projeto. Somente após o descumprimento dessas obrigações é que o Município pode iniciar a aplicação do **IPTU progressivo no tempo**, cuja majoração da alíquota pode perdurar por **cinco anos consecutivos**.

É dizer: antes mesmo de se cogitar da desapropriação-sanção, o ordenamento jurídico assegura ao proprietário um período mínimo que, na prática, pode ultrapassar **oito anos** entre a notificação inicial e o término do período de tributação progressiva.

Somente após o decurso desse prazo, e persistindo a inércia do proprietário, é que o Município poderá promover a desapropriação do imóvel mediante pagamento em títulos da dívida pública.

Ora, essa estrutura procedimental tem implicações evidentes para a efetividade do instituto.

Em primeiro lugar, trata-se de um mecanismo cuja aplicação exige **continuidade administrativa ao longo de vários anos**, frequentemente atravessando diferentes mandatos municipais. Em segundo lugar, a longa duração do procedimento reduz significativamente o incentivo político para sua utilização, sobretudo em contextos nos quais os efeitos concretos da medida somente se materializarão muito tempo após a sua instauração.

Há ainda um aspecto adicional que merece ser destacado. A exigência constitucional de aplicação **necessariamente sucessiva** desses instrumentos acaba por introduzir elevado grau de rigidez na atuação administrativa. Em vez de permitir que o Município escolha o instrumento mais adequado para cada situação concreta, o modelo constitucional impõe uma sequência obrigatória de medidas, independentemente das características específicas do imóvel ou das condições institucionais do ente municipal.

Em termos práticos, essa estrutura normativa **engessa a atuação da administração municipal**. Imóveis com características muito distintas — por exemplo, grandes glebas vazias em áreas altamente valorizadas, terrenos ociosos em regiões dotadas de infraestrutura completa ou imóveis abandonados em áreas centrais — acabam submetidos ao mesmo procedimento sequencial, ainda que as

circunstâncias concretas recomendassem soluções mais imediatas ou diferenciadas.

Além disso, a realidade institucional dos municípios brasileiros é extremamente heterogênea. Municípios de grande porte, dotados de estrutura administrativa mais robusta, possuem maior capacidade para implementar procedimentos urbanísticos complexos e prolongados. Já municípios de menor porte frequentemente enfrentam limitações institucionais significativas. Um modelo excessivamente rígido de aplicação sucessiva dos instrumentos tende, portanto, a ampliar essas dificuldades.

Diante desse quadro, parece possível sustentar, **de lege ferenda**, que um modelo mais adequado seria aquele que permitisse a **aplicação alternativa** dos instrumentos de política urbana previstos no art. 182, §4º, da Constituição.

Em vez de impor uma sequência rígida e uniforme de medidas, o ordenamento poderia conferir ao Município maior margem de discricionariedade técnica para escolher, em cada situação concreta, o instrumento mais adequado à promoção da função social da propriedade. A decisão poderia levar em conta fatores como as **características específicas do imóvel**, sua localização, o grau de ociosidade do solo, o contexto urbanístico da área e as **condições institucionais do próprio município**.

Uma solução dessa natureza permitiria conferir maior flexibilidade ao sistema de instrumentos urbanísticos, tornando-o mais compatível com a diversidade das realidades urbanas brasileiras.

Não se trata, evidentemente, de eliminar o caráter indutor desses instrumentos ou de transformar a desapropriação em medida

ordinária. O que se propõe é apenas a superação de um modelo excessivamente rígido, que condiciona necessariamente a aplicação de um instrumento à prévia utilização de outros.

Em síntese, o sistema escalonado instituído pela Constituição de 1988 foi resultado de um compromisso político que viabilizou a introdução do capítulo da política urbana no texto constitucional. Contudo, a experiência prática sugere que a exigência de aplicação **estritamente sucessiva** dos instrumentos de política urbana contribui para reduzir a efetividade da desapropriação urbanística sancionatória, ao tornar o procedimento excessivamente longo e ao limitar a capacidade de atuação estratégica da administração municipal.

3. A VEDAÇÃO À EMISSÃO DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA IMPOSTA PELA MP Nº 2.185-35

Outro fator institucional relevante para compreender a reduzida incidência prática da desapropriação urbanística sancionatória decorre de circunstância de natureza fiscal que, durante longo período, tornou o instituto praticamente inaplicável para a maior parte dos municípios brasileiros.

Como se sabe, a desapropriação prevista no art. 182, §4º, inciso III, da Constituição Federal possui característica peculiar: a indenização não é paga em dinheiro, mas **em títulos da dívida pública municipal**. Trata-se de solução concebida pelo constituinte justamente para permitir que o poder público intervenha sobre imóveis urbanos que não cumprem sua função social sem impor impacto imediato sobre as finanças municipais.

Em princípio, portanto, nada impediria que os Municípios utilizassem esse instrumento sempre que presentes os pressupostos constitucionais e legais para sua aplicação.

Ocorre que, na prática, essa possibilidade foi substancialmente restringida por normas editadas no contexto da grave crise fiscal que atingiu os entes subnacionais brasileiros ao longo da década de 1990.

Com efeito, o período posterior à estabilização monetária promovida pelo Plano Real revelou a extensão do desequilíbrio fiscal acumulado por diversos Estados e Municípios. A eliminação do mecanismo inflacionário, que até então funcionava como válvula de ajuste informal das contas públicas, expôs déficits estruturais e elevados níveis de endividamento dos entes subnacionais.

Nesse contexto, a União passou a implementar programas de **assunção e refinanciamento de dívidas** de Estados e Municípios. Por meio desses programas, o governo federal assumiu passivos financeiros acumulados pelos entes subnacionais e os converteu em contratos de refinanciamento de longo prazo.

Como contrapartida a essa operação de reestruturação financeira, foram impostas diversas condicionantes destinadas a disciplinar o endividamento futuro dos entes federados.

No caso dos Municípios, esse arranjo foi consolidado pela **Medida Provisória nº 2.185-35**, que estabeleceu as condições para a consolidação, a assunção e o refinanciamento de dívidas municipais pela União. Entre as cláusulas obrigatórias desses contratos destaca-se a prevista no art. 8º, inciso I, segundo a qual o Município que aderisse ao refinanciamento **somente poderia emitir novos títulos**

da dívida pública após a integral liquidação da dívida objeto do refinanciamento.

Em termos práticos, isso significou que grande parte dos municípios brasileiros ficou **impedida de emitir novos títulos da dívida pública mobiliária** enquanto perdurassem os contratos de refinanciamento celebrados com a União.

Ora, essa restrição possui consequências diretas para a aplicação da desapropriação urbanística sancionatória.

Se a Constituição determina que a indenização decorrente dessa modalidade de desapropriação deve ser paga em **títulos da dívida pública**, e se os municípios que aderiram aos programas de refinanciamento ficaram impedidos de emitir novos títulos enquanto não liquidassem integralmente suas dívidas refinanciadas, segue-se que, para esses entes, o instrumento da desapropriação-sanção tornou-se **juridicamente inviável**.

Em outras palavras, embora formalmente previsto na Constituição desde 1988, o instituto permaneceu, durante longo período, **materialmente inaplicável para a maioria dos municípios brasileiros**.

A situação revela fenômeno institucional digno de nota. De um lado, o ordenamento constitucional instituiu instrumento relativamente sofisticado destinado a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. De outro, o próprio regime jurídico do endividamento público acabou por retirar dos Municípios a possibilidade de utilizar o mecanismo financeiro necessário à sua execução.

Importa destacar que essa vedação não decorre de impossibilidade jurídica intrínseca ao sistema constitucional.

A Constituição não proíbe, em termos absolutos, a emissão de títulos da dívida pública pelos Municípios. Ao contrário, a própria previsão da desapropriação-sanção pressupõe a existência dessa faculdade. A restrição decorre, em realidade, de **opção de política fiscal adotada pelo legislador federal no contexto da renegociação das dívidas subnacionais**.

Nada impediria, portanto, que o próprio regime jurídico do refinanciamento das dívidas municipais previsse **exceções específicas** para determinadas hipóteses.

Em particular, seria perfeitamente possível estabelecer que a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública não se aplicaria aos casos em que tais títulos fossem destinados exclusivamente a custear **desapropriações para fins de política urbana**, especialmente aquelas voltadas à implementação da função social da propriedade urbana prevista no art. 182 da Constituição.

Uma solução dessa natureza permitiria conciliar dois objetivos igualmente relevantes: de um lado, a preservação da disciplina fiscal e do controle do endividamento dos entes subnacionais; de outro, a efetividade dos instrumentos constitucionais destinados a combater a ociosidade do solo urbano e a promover a política de desenvolvimento urbano.

O fato de tal exceção não ter sido prevista evidencia, mais uma vez, que os obstáculos à efetivação da desapropriação urbanística sancionatória não se situam apenas no plano técnico do direito urbanístico. Eles resultam também de **opções institucionais e**

políticas adotadas em outros campos da atuação estatal, notadamente na disciplina fiscal dos entes federados.

Assim, durante longo período, e, em muitos casos, ainda hoje, a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública decorrente da MP nº 2.185-35 contribuiu para tornar **praticamente inaplicável** a desapropriação urbanística sancionatória para grande parte dos municípios brasileiros.

Todavia, a superação desse obstáculo financeiro não resolve, por si só, o problema da baixa efetividade do instituto.

A experiência recente demonstra que, mesmo em situações nas quais o impedimento fiscal deixou de existir, isso não necessariamente conduziu à regulamentação ou à utilização efetiva dos instrumentos urbanísticos previstos no art. 182, §4º, da Constituição.

Exemplo particularmente ilustrativo dessa situação é o do **Município de São Paulo**. Após a celebração de acordo judicial no processo em que se discutia a indenização pela perda do Campo de Marte, o Município quitou a dívida que mantinha com a União no âmbito dos programas de refinanciamento da década de 1990. Com isso, cessou a restrição decorrente da MP nº 2.185-35 quanto à emissão de novos títulos da dívida pública.

Ainda assim, essa mudança de contexto fiscal não se traduziu, automaticamente, em maior interesse institucional na regulamentação ou na utilização da desapropriação urbanística sancionatória.

Esse dado sugere que os obstáculos à efetivação do instituto não se esgotam nas limitações impostas pelo regime fiscal dos entes subnacionais. Há outros fatores de natureza política, administrativa e institucional que ajudam a explicar por que, mesmo quando juridicamente viável, a desapropriação-sanção continua sendo raramente utilizada.

É precisamente esse aspecto que será examinado na próxima seção, a partir da análise do caso do Município de São Paulo.

4. A PERSISTÊNCIA DA INÉRCIA INSTITUCIONAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Até aqui foram examinados dois fatores que ajudam a compreender a reduzida efetividade da desapropriação urbanística sancionatória no Brasil. O primeiro deles decorre da própria arquitetura constitucional do instituto, que condiciona sua aplicação à utilização sucessiva de outros instrumentos indutores. O segundo resulta das limitações impostas aos municípios no contexto da renegociação das dívidas subnacionais ocorrida nas décadas de 1990 e 2000, especialmente a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública enquanto perdurassem os contratos de refinanciamento celebrados com a União.

Seria razoável supor que, uma vez superados esses obstáculos institucionais, sobretudo aqueles relacionados ao regime fiscal dos entes subnacionais, os municípios passariam a demonstrar maior interesse na regulamentação e utilização do instituto. A experiência concreta, contudo, revela que essa conclusão não se sustenta necessariamente.

O caso do Município de São Paulo fornece exemplo particularmente ilustrativo dessa situação.

A questão envolve antiga controvérsia patrimonial relacionada à área conhecida como **Campo de Marte**, localizada na zona norte da cidade de São Paulo. Trata-se de área de grande extensão situada às margens do rio Tietê, historicamente vinculada às atividades aeronáuticas e militares na capital paulista.

A origem do conflito remonta às primeiras décadas do século XX. A área, originalmente pertencente ao Município de São Paulo, foi utilizada inicialmente para exercícios militares e posteriormente para a instalação de estruturas de aviação. Com o passar do tempo, a União passou a exercer domínio e administração sobre o local, sobretudo após os acontecimentos relacionados à Revolução Constitucionalista de 1932, quando o campo de aviação passou a integrar a estrutura militar federal.

Essa situação deu origem a prolongada disputa patrimonial entre o Município e a União acerca da titularidade da área. A controvérsia foi judicializada ainda na década de 1950, quando o Município ajuizou ação visando à retomada do imóvel ou, alternativamente, à indenização pela ocupação da área pela União.

O litígio se prolongou por décadas e assumiu grande relevância patrimonial, tendo em vista a valorização imobiliária da região ao longo do processo de urbanização da cidade. Após longa tramitação judicial, as partes acabaram celebrando **acordo destinado a encerrar a controvérsia**, estabelecendo mecanismo de compensação entre os créditos decorrentes da indenização devida ao Município e as dívidas que este mantinha com a própria União no

âmbito dos contratos de refinanciamento celebrados na década de 1990 (BRASIL. STF, RE 668.869, 2022).

Em termos práticos, essa compensação permitiu a **quitação da dívida municipal com a União**, encerrando as obrigações financeiras decorrentes dos programas de refinanciamento da dívida pública municipal.

Essa circunstância possui relevância direta para o tema aqui examinado.

Como visto na seção anterior, a Medida Provisória nº 2.185-35 impôs aos municípios que aderiram aos programas de refinanciamento de dívida a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública enquanto não houvesse a integral liquidação das dívidas refinanciadas. Essa restrição acabou por tornar praticamente inaplicável a desapropriação urbanística sancionatória para grande parte dos municípios brasileiros.

Ora, uma vez quitada a dívida municipal no âmbito do acordo relativo ao Campo de Marte, **o obstáculo previsto no art. 8º, inciso I, da MP nº 2.185-35 deixou de incidir sobre o Município de São Paulo.**

Em tese, portanto, nada impediria que o Município viesse a regulamentar e, se fosse o caso, utilizar o instrumento da desapropriação urbanística sancionatória previsto no art. 182, §4º, da Constituição Federal.

Ocorre que, mesmo após a superação desse obstáculo fiscal, não se observa movimento institucional significativo no sentido de

regulamentar ou implementar esse instrumento no âmbito municipal.

Esse dado empírico é particularmente relevante para a hipótese desenvolvida neste trabalho.

Ele sugere que a baixa efetividade da desapropriação urbanística sancionatória não pode ser explicada apenas pela existência de obstáculos normativos ou financeiros. Mesmo quando tais obstáculos deixam de existir, persiste frequentemente **uma certa inércia institucional por parte do poder público municipal** no que se refere à regulamentação e utilização do instituto.

Cumprе esclarecer que a regulamentação do instrumento não implicaria, por si só, a obrigação de aplicá-lo em todos os casos concretos.

A própria lógica da política urbana recomenda cautela nesse ponto. A desapropriação urbanística sancionatória constitui instrumento de intervenção estatal particularmente intenso sobre o direito de propriedade e, como tal, deve ser utilizada de forma criteriosa.

Ainda que o instituto estivesse plenamente regulamentado, sua aplicação dependeria sempre de **juízo concreto de oportunidade e conveniência administrativa**. A decisão de desapropriar determinado imóvel pressupõe avaliação de múltiplos fatores, como a localização do imóvel, sua inserção no planejamento urbano, os custos envolvidos na intervenção e o interesse público associado à sua eventual destinação.

Em determinadas situações, o imóvel pode simplesmente **não atender ao interesse municipal**, circunstância que naturalmente

recomendaria a não utilização do instrumento.

Nada disso, contudo, justifica a ausência de regulamentação em abstrato do instituto.

A regulamentação constitui condição necessária para que o Município possa cogitar da utilização desse instrumento em situações nas quais ele se revele adequado à promoção da função social da propriedade urbana.

Esse quadro torna ainda mais curioso o modo como o Município de São Paulo passou a anunciar recentemente algumas iniciativas de desapropriação de imóveis ociosos na região central da cidade.

Em 2024, a Prefeitura divulgou, com grande destaque institucional, a decisão de desapropriar imóveis localizados no centro da cidade que não estariam cumprindo sua função social, com o objetivo de destiná-los à produção de **Habitação de Interesse Social (HIS)**. Segundo a comunicação oficial do Município, esses imóveis seriam transformados em moradias destinadas a famílias de baixa renda (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2024).

À primeira vista, a iniciativa poderia ser interpretada como um avanço na implementação dos instrumentos de política urbana previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade.

Uma análise mais cuidadosa, contudo, revela que essas desapropriações **não foram realizadas com fundamento na modalidade constitucional de desapropriação-sanção prevista no art. 182, §4º, inciso III, da Constituição Federal**.

Com efeito, os imóveis estão sendo desapropriados **mediante pagamento em dinheiro**, com recursos do Tesouro municipal, e não por meio de títulos da dívida pública municipal.

Esse detalhe não é meramente técnico.

Como visto anteriormente, a desapropriação urbanística sancionatória foi concebida justamente para lidar com a retenção especulativa de imóveis urbanos. Por essa razão, a Constituição determinou que a indenização fosse paga **em títulos da dívida pública**, além de estabelecer critérios específicos de cálculo da indenização que excluem expectativas de ganho e outros elementos típicos das desapropriações tradicionais.

O objetivo era claro: evitar que proprietários que mantivessem deliberadamente imóveis urbanos ociosos viessem a receber **indenizações integrais em dinheiro financiadas pelo erário público**.

No caso anunciado pela Prefeitura, contudo, observa-se situação bastante distinta.

Embora se trate de imóveis que permaneceram ociosos por longo período e que teriam descumprido a função social da propriedade, as desapropriações estão sendo realizadas mediante **indenizações pagas em dinheiro**, ainda que com algum abatimento decorrente de dívidas tributárias ou de critérios de avaliação.

Em termos econômicos, o resultado pode ser paradoxal.

O proprietário que manteve o imóvel urbano ocioso por anos, contribuindo para a degradação do entorno e para a escassez

artificial de imóveis em áreas centrais da cidade, acaba por receber **indenizações frequentemente milionárias**, custeadas pelo próprio orçamento municipal.

Em outras palavras, o comportamento que o sistema constitucional buscava desestimular acaba sendo, em certa medida, **premiado**.

É difícil deixar de notar a ironia institucional desse arranjo. O Município anuncia tais desapropriações com grande destaque público, frequentemente apresentando-as como marco importante da política urbana municipal. Entretanto, ao optar por realizar essas desapropriações mediante pagamento em dinheiro em vez de utilizar o instrumento constitucional específico da desapropriação-sanção, o poder público acaba por produzir resultado muito mais próximo da lógica da desapropriação tradicional.

Não se ignora que a transformação de imóveis ociosos em habitação social constitui objetivo legítimo e desejável da política urbana. O problema não está no objetivo perseguido, mas no **instrumento escolhido para alcançá-lo**.

Se o ordenamento constitucional brasileiro instituiu mecanismo específico destinado a lidar com imóveis urbanos que descumprem sua função social, parece no mínimo curioso que, em vez de utilizá-lo, o poder público opte reiteradamente por recorrer a formas tradicionais de desapropriação, com custos significativamente mais elevados para o erário.

Esse contraste reforça a hipótese central deste trabalho: os obstáculos à efetivação da desapropriação urbanística sancionatória não decorrem apenas de limitações normativas ou fiscais, mas também de **opções institucionais do próprio poder público**.

Mesmo quando o instrumento existe, e mesmo quando os obstáculos jurídicos à sua utilização deixam de existir, o poder público pode simplesmente optar por não utilizá-lo.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu de uma indagação relativamente simples: por que a desapropriação urbanística sancionatória prevista no art. 182, §4º, da Constituição Federal, um dos instrumentos mais incisivos do direito urbanístico brasileiro, apresenta incidência prática tão reduzida?

À primeira vista, a explicação poderia ser buscada em fatores de natureza técnica ou jurídica. Poder-se-ia supor que dificuldades interpretativas, lacunas legislativas ou problemas operacionais na aplicação do Estatuto da Cidade fossem responsáveis por essa baixa efetividade.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo, contudo, aponta em direção diversa.

Inspirando-se na reflexão clássica de Michal Kalecki acerca dos obstáculos políticos às políticas de pleno emprego, procurou-se demonstrar que a reduzida utilização da desapropriação urbanística sancionatória não decorre primordialmente da inexistência de instrumentos jurídicos adequados, mas da presença de **condicionantes institucionais e políticas que dificultam sua implementação** (KALECKI, 1943).

Nesse sentido, foram identificados três fatores principais que ajudam a compreender esse fenômeno.

O primeiro deles reside na própria **arquitetura constitucional do instituto**. Ao estabelecer um sistema escalonado de sanções urbanísticas, o constituinte condicionou a desapropriação à aplicação prévia de outros instrumentos indutores, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo. Embora essa estrutura possa ser compreendida como mecanismo de moderação da intervenção estatal sobre a propriedade privada, ela também produz efeitos institucionais relevantes: o procedimento torna-se longo, complexo e dependente de continuidade administrativa ao longo de diversos anos.

Além disso, a exigência de aplicação estritamente sucessiva desses instrumentos introduz elevado grau de rigidez na atuação administrativa, reduzindo a capacidade dos municípios de escolher, em cada situação concreta, o instrumento mais adequado à promoção da função social da propriedade.

O segundo fator decorre do **regime jurídico do endividamento público dos entes subnacionais**. Como visto, a Medida Provisória nº 2.185-35 impôs aos municípios que aderiram aos programas de refinanciamento de dívida a vedação à emissão de novos títulos da dívida pública enquanto não houvesse a integral liquidação das dívidas refinanciadas.

Essa restrição acabou por produzir efeito particularmente significativo no campo do direito urbanístico. Como a desapropriação-sanção deve ser indenizada mediante títulos da dívida pública, a impossibilidade de emissão desses títulos tornou o instituto materialmente inaplicável para grande parte dos municípios brasileiros durante longo período.

Importa notar que essa vedação não decorre de impossibilidade jurídica intrínseca ao sistema constitucional. Trata-se de opção de política fiscal adotada no contexto da renegociação das dívidas subnacionais. Nada impediria, em tese, que o legislador federal tivesse previsto exceções específicas para a emissão de títulos destinados a custear desapropriações voltadas à implementação da política urbana.

O terceiro fator analisado revela aspecto talvez ainda mais significativo: **a persistência da inércia institucional mesmo quando os obstáculos normativos deixam de existir.**

O caso do Município de São Paulo é particularmente ilustrativo nesse sentido. Após a celebração de acordo judicial que pôs fim ao litígio relativo à área do Campo de Marte, o Município quitou sua dívida com a União no âmbito dos programas de refinanciamento das décadas de 1990 e 2000. Com isso, deixou de incidir sobre o ente municipal a vedação prevista no art. 8º, inciso I, da MP nº 2.185-35.

Em tese, portanto, nada impediria que o Município viesse a regulamentar e utilizar o instrumento da desapropriação urbanística sancionatória.

Ainda assim, não se observa movimento institucional significativo nesse sentido. Ao contrário, mesmo nas situações em que o poder público municipal decide desapropriar imóveis urbanos mantidos ociosos, a opção frequentemente recai sobre a desapropriação tradicional, mediante pagamento de indenização em dinheiro.

Essa escolha produz consequência econômica paradoxal: proprietários que mantiveram imóveis urbanos ociosos por longos períodos acabam recebendo indenizações frequentemente

milionárias custeadas pelo erário municipal, ainda que com eventuais abatimentos decorrentes de débitos tributários.

O instrumento constitucional concebido justamente para evitar esse resultado, a desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, permanece, em grande medida, subutilizado.

Esse quadro sugere que a baixa efetividade da desapropriação urbanística sancionatória não pode ser compreendida apenas como problema de técnica legislativa ou de engenharia institucional. Trata-se, em larga medida, de questão relacionada às **opções políticas e institucionais do próprio poder público**.

Assim como no caso analisado por Kalecki (1943), a existência de um instrumento juridicamente disponível e tecnicamente viável não garante sua utilização efetiva. Entre a previsão normativa e a realidade institucional frequentemente se interpõem fatores de natureza política que condicionam e, em muitos casos, limitam a aplicação desses instrumentos.

No campo da política urbana brasileira, a desapropriação urbanística sancionatória parece constituir exemplo particularmente eloquente desse fenômeno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, 2001b.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 2001a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 668.869. Homologação de acordo entre a União e o Município de São Paulo relativo à área do Campo de Marte. Rel. Min. Nunes Marques. Brasília, 28 mar. 2022.

KALECKI, Michal. Political Aspects of Full Employment. The Political Quarterly, v. 14, n. 4, p. 322-330, out. 1943.

MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA. Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição: Reforma Urbana. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Prefeitura vai desapropriar e transformar em habitação popular imóveis que não cumpriram a função social no Centro. São Paulo, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/prefeitura-vai-desapropriar-e-transformar-em-habitacao-social-imoveis-que-nao-cumpriram-a-funcao-social-no-centro>. Acesso em: 31 ago. 2026.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: Ciudades para Tod@s: Experiências - Marco Legal. São Paulo, 2009. p. 259-270.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre e doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador do Município de São Paulo/SP desde 2018. Ex-Chefe da Assessoria Técnica e Jurídica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento de São Paulo de 2022 a 2024. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)