

# 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

## RESUMO EXPANDIDO

### O FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DE IMÓVEIS PÚBLICOS: AS OCUPAÇÕES GILBERTO DOMINGOS E ZUMBI DOS PALMARES

Francisco Trope da Silva Porto<sup>1</sup>

Cecília Café Baldani<sup>2</sup>

#### RESUMO:

Segundo Portaria Conjunta SPU/INSS nº 13/2021, são mais de 1.700 imóveis não operacionais no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um enorme ativo de imóveis que, não raro, permanecem abandonados ao longo de décadas, sem cumprirem com alguma finalidade pública. Em um contexto de persistência e mesmo agravamento do déficit habitacional brasileiro, por diversas vezes os imóveis do FRGPS foram objeto de ocupações com fins de moradia, organizadas ou não por movimentos sociais. O presente trabalho visa refletir sobre a problemática da ausência de destinação dos imóveis não operacionais do FRGPS/INSS, a partir de dois imóveis com ocupações na cidade do Rio de Janeiro, da Rua Riachuelo, 48 (atual Ocupação Gilberto Domingos) e Av. Venezuela, 53 (Ocupação Zumbi dos Palmares). Objetivamos fazer um resgate histórico de ambos os imóveis e examinar as razões políticas e jurídicas do abandono por tantos anos, bem como apresentar possíveis saídas para garantir a função social da propriedade, especialmente com a instauração do Fórum Estadual de Democratização dos Imóveis da União em 2024, a partir do Programa Federal, conforme Decreto n. 11.929/2024. A metodologia adotada é a pesquisa empírica e pesquisa militante, relacionada à assessoria popular aos ocupantes da Gilberto Domingos e Zumbi dos Palmares, e a partir da prática extensionista do NAJUP Luiza Mahin. Consideramos que a prática insurgente das ocupações urbanas, na luta pelo direito à moradia, aponta um caminho na destinação e requalificação destes imóveis para habitação por interesse social.

**Palavras-chave:** Direito à moradia, Ocupações urbanas, Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

#### DESTAQUES:

<sup>1</sup> Mestrando em Direito no PPGD da UFRJ, Bacharel em Direito pela mesma instituição; [chicotrope@gmail.com](mailto:chicotrope@gmail.com); <http://lattes.cnpq.br/5175331896434999>

<sup>2</sup> Mestrando em Direito no PPGD da UFRJ, Bacharel em Direito pela UFG/Goiânia; [ceciliacafeb@gmail.com](mailto:ceciliacafeb@gmail.com); <http://lattes.cnpq.br/5075202001200369>

# 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

- O Estado do Rio de Janeiro conta com mais de 1700 imóveis não operacionais do FRGPS/INSS que foram objeto de ocupações em diferentes momentos;
- A destinação desses imóveis abandonados para habitação por interesse social pode ser uma medida relevante na redução do déficit habitacional.

## DESENVOLVIMENTO

Esta pesquisa se debruça sobre as resistências populares nas lutas pelo direito à moradia no centro da cidade do Rio de Janeiro, inscritas em um contexto de ínfimas políticas de habitação social, que coexiste com o expressivo conjunto de imóveis sob gestão do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) em condição de ociosidade ou subutilização. O trabalho analisa duas ocupações urbanas em imóvel abandonado por anos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), quais sejam, Gilberto Domingos e Zumbi dos Palmares (esta última já sofreu despejo judicial).

Tem-se como objetivos analisar a conjuntura do número significativo de imóveis não operacionais do INSS/FRGPS no Estado do Rio de Janeiro; refletir sobre as práticas insurgentes das ocupações a partir da Gilberto Domingos e Zumbi dos Palmares; e elaborar caminhos jurídico-políticos para destinação dos imóveis não operacionais do FRGPS a políticas de habitação social como forma de reduzir o déficit habitacional.

A metodologia adotada é a pesquisa empírica, mesclando técnicas de revisão bibliográfica com análise documental, cujos instrumentos de análise são os processos judiciais envolvendo as Ocupações. Além disso, a pesquisa se ampara no referencial da pesquisa militante, relacionada às práticas de assessoria jurídica universitária popular aos ocupantes e movimentos sociais da Gilberto Domingos e Zumbi dos Palmares, a partir da prática extensionista do NAJUP Luiza Mahin.

Segundo lista de maio de 2025, disponibilizada em site da própria autarquia, fazem parte do seu acervo patrimonial 5.227 imóveis, dos quais 2.946 compõem o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em todo território nacional (INSS, 2025). O Estado do Rio de Janeiro tem grande destaque, pois dos 1.960 imóveis localizados no território fluminense, 1.785 são do FRGPS - o que representa 60% do total de imóveis do FRGPS (INSS, 2025). Nesse escopo, a Portaria Conjunta SPU/INSS nº 13/2021 indica que março

## 14º Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis

Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito

uff  
Universidade  
Federal  
Fluminense

de 2021 o Estado contava com mais de 1.700 imóveis classificados como não operacionais - ou seja, que não possuíam função no momento (INSS, 2021).

Reconhecendo a problemática, o governo federal lançou em fevereiro de 2024, por meio do Decreto nº 11.929, o Programa de Democratização de Imóveis da União, cuja finalidade é “qualificar e aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário público federal” (Brasil, 2024). O ato normativo ainda prevê especificamente que os imóveis da União que integram o Programa serão prioritariamente destinados para provisão habitacional de interesse social (Art. 2º, § 3º, I) e possibilita a criação de Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa (art. 11), sendo o do Estado do Rio de Janeiro criado em agosto de 2024. O governo federal também instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de propor ações relativas à gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, por meio do Decreto n. 11.928/2024 (Brasil, 2024).

A ampla existência de imóveis sem destinação operacional efetiva coexiste com mais de 400 mil domicílios em situação de déficit habitacional na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro (Fundação João Pinheiro, 2025), cenário sintetizado na sabedoria dos movimentos sociais com a frase “tem mais casa sem gente, do que gente sem casa”. Assim, não há uma mera crise habitacional, mas sim um projeto urbano em que o mercado é o protagonista do arranjo do espaço, sendo os processos especulativos novas formas de enriquecimento das elites na cidade (Harvey, 2014).

A presente pesquisa versa sobre um problema estrutural e histórico, relativo à ausência de acesso à moradia da população pobre e negra, que foi removida das áreas centrais da cidade em diferentes momentos de reforma urbana do Rio de Janeiro. Nesse contexto, as ocupações urbanas emergem como uma solução habitacional para os sujeitos marginalizados (Ribeiro et al, 2024).

A ocupação Gilberto Domingos, do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), no imóvel da Rua Riachuelo n. 48, Lapa, integra o patrimônio do FRGPS e possui 38 famílias. O imóvel foi declarado como não operacional pela Portaria Conjunta SPU/INSS nº 13/2021. O imóvel estava abandonado há mais de 40 anos, sendo palco de outras duas ocupações anteriores. Atualmente, a Ação de Reintegração de Posse ajuizada pelo INSS está

## 14º Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis



Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito



Universidade  
Federal  
Fluminense

suspensa aguardando o deslinde processual do incidente fundiário em curso na Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (CSF/TRF2).

A Ocupação Zumbi dos Palmares localizava-se na Av. Venezuela, nº 53, Zona Portuária. O imóvel de oito andares sediou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (Iapetec) antes de ser incorporado ao patrimônio do INSS, e se encontra há mais de quatro décadas inutilizado (Porto et al, 2023). Durante esse abandono de longo prazo, o imóvel foi ocupado por famílias sem teto em mais de uma ocasião, com destaque para uma ocupação iniciada em 2005, então nomeada de Zumbi dos Palmares. Embora o imóvel estivesse inscrito no Programa de Desmobilização dos Imóveis da Previdência Social (Prodim), com planos para conversão em habitação de interesse social, o projeto não foi continuado e as famílias foram removidas em 2011 (Freire, 2021).

Como nenhum plano de destinação foi implementado, o imóvel foi novamente ocupado por famílias vulneráveis a partir de 2019, com grande crescimento durante a pandemia de Covid-19 e a consequente crise social e sanitária. A ocupação contava com cerca de 120 famílias, majoritariamente de mulheres (69,2%), negras (86,4%) e mães solo (34,3%), conforme evidenciou o relatório social produzido pelo NAJUP Luiza Mahin entre 2022 e 2023 (Porto et al, 2023). O abandono do imóvel produziu um outro efeito perverso: o edifício começou a apresentar rachaduras e falhas estruturais, que se agravaram com o tempo, conforme relatos dos moradores da ocupação. Diante do risco de desabamento, a Comissão de Soluções Fundiárias elaborou um plano de ação e a desocupação do imóvel ocorreu de forma pacífica em dezembro de 2024, com a contrapartida de recebimento de aluguel social pelos moradores (Quintans et al, 2025).

O art. 22, §6º-A da Lei 13.240/2015 prevê a possibilidade de transferência não onerosa dos imóveis não operacionais que compõem o acervo do FRGPS à SPU, quando ocupados por assentamentos informais de baixa renda. Existem, portanto, caminhos jurídicos e políticos para a destinação dos imóveis não operacionais do FRGPS para habitação social, especialmente nos casos de ocupações urbanas, mas na prática isso raramente tem sido efetivado. Os casos das Ocupações Gilberto Domingos e Zumbi dos Palmares evidenciam as perversidades decorrentes do descumprimento reiterado da função social pelos imóveis não operacionais do INSS, e a urgência de lhes conferir destinação adequada a partir da

# 14° Seminário Interdisciplinar em Sociologia & Direito

O fim e o começo do mundo no primeiro  
quarto de século: crise climática, democracia  
e futuros possíveis



Programa de  
Pós-Graduação em  
Sociologia e Direito



Universidade  
Federal  
Fluminense

refuncionalização dos edifícios, que já é realizada pelos próprios ocupantes, numa prática insurgente do direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 11.928, de 26 de fevereiro de 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d11928.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11928.htm). Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 11.929, de 26 de fevereiro de 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d11929.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11929.htm). Acesso em: 13 nov. 2025.

FREIRE, Guilherme. Zumbi dos Palmares: Morte e vida de uma ocupação sem teto na área portuária do Rio. *Revista Enfil*, n. 14, 2021. Disponível em <https://periodicos.uff.br/enfil/article/view/51602>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2023*. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1e524QFz5p67L35VVgz2sJ2Iece7z6p0n/view>. Acesso em: 13 nov. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS. *Imóveis do INSS/FRGPS*, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/imoveis>. Acesso em: 13 nov. 2025.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/David-Harvey-Cidadesrebeldes.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

PORTO, Francisco Trope da Silva; DE CARVALHO, Mariana Guimarães; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *Ocupação Zumbi dos Palmares: uma história de exclusão e luta por moradia no centro do Rio*. *Boletim IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 73, 2023

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva Porto; BALDANI, Cecilia Café Baldani; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659-688, jan./jun. 2025.

RIBEIRO, Bruna Cardoso; FRAZÃO DA SILVA, Bruno Leonardo; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro*. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 511-537, jan./jun. 2025.