



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

WILLIAM MEDEIROS BATISTA DOS SANTOS

**A EFETIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA
ENQUANTO MEDIDA ASSEGUADORA DO MÍNIMO EXISTENCIAL DIANTE DAS
OCUPAÇÕES IRREGULARES DE ÁREA PÚBLICA**

Recife
2022

WILLIAM MEDEIROS BATISTA DOS SANTOS

**A EFETIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA
ENQUANTO MEDIDA ASSEGURADORA DO MÍNIMO EXISTENCIAL DIANTE DAS
OCUPAÇÕES IRREGULARES DE ÁREA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Urbanístico

Orientador: Prof. Dr Leônio José Alves da Silva

Recife
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Santos, William Medeiros Batista dos.

A efetividade da concessão de uso especial para fins de moradia enquanto medida asseguradora do mínimo existencial diante das ocupações irregulares de área pública / William Medeiros Batista dos Santos. - Recife, 2022.

49 f.

Orientador(a): Leônio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. direito de moradia. 2. mínimo existencial. 3. dignidade da Pessoa Humana. 4. concessão de uso especial para fins de moradia. I. Silva, Leônio José Alves da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

WILLIAM MEDEIROS BATISTA DOS SANTOS

**A EFETIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA
ENQUANTO MEDIDA ASSEGUADORA DO MÍNIMO EXISTENCIAL DIANTE
DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE ÁREA PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 25/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Leônio José Alves da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.º Dr. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.º Dr. Paulo Simplício Bandeira (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Primeiramente sou grato a Deus, por ter colocado em minha vida pais tão bondosos, sem os quais eu nada seria. Agradeço a meu pai por ser para mim um símbolo de perseverança e resistência, por ter me mostrado desde cedo a importância de lutar através dos estudos. Agradeço a minha mãe por ser para mim um símbolo de força e coragem, por ter me ensinado que o amor pode ser manso e perene.

Agradeço a minhas duas irmãs, Stefany e Carolyne, por me ajudarem a atravessar os desafios que se impuseram ao longo desta longa travessia chamada vida. A vocês duas sou grato, minhas irmãs, por todos os momentos e pela companhia. Agradeço a meu amigo-irmão Neto, também por tudo.

Sou grato a todos os professores que tive no ensino fundamental e ensino médio.

Sou imensamente grato ao Vestibular Cidadão e especialmente a mestre Alyson, que, através das aulas extraordinárias de redação do pré-vestibular, provocou uma revolução do modo como eu passei a enxergar o mundo, mostrando-me a beleza dos sonhos, lembrando-me sempre que “sonho que se sonha junto é realidade”. E aos amigos-irmãos que recebi, Igor e Luis Matheus, Day, Bruno e George. Ao G10.

Sou grato à Defensoria Pública da União, a todos os defensores públicos e assistidos com quem tive contato durante meu estágio, por me mostrar, na prática, quão apaixonante é a luta em prol de direitos.

Agradeço aos professores da Faculdade de Direito do Recife, ao meu orientador Professor Leônio, a todos os servidores da instituição, a meus amigos de faculdade que me acompanharam nessa trajetória até aqui, especialmente Adenilton, Rick e Natalia.

Agradeço a meu padrinho Ribamar por ter me estimulado a desenvolver enquanto profissional e por tantas outras orientações.

Agradeço à Jussara e à Dra Mara por terem me recebido no estágio no Grupo Parvi, local onde aprendi de tudo, sendo uma super escola para mim, desde o aspecto profissional ao aspecto mais humano.

“O senhor vá lá, verá. Os lugares sempre estão aí em si, para confirmar”. (ROSA, 2015, p. 35)

RESUMO

Devido ao expressivo quadro de déficit habitacional que assola o país, analisa-se no presente trabalho se a concessão de uso especial para fins de moradia, prevista no artigo 183, § 1º da Constituição Federal e regulamentada pela Medida Provisória 2.220/2001, configura-se um instrumento de política urbana eficiente na regularização fundiária urbana, capaz de garantir o mínimo existencial para as pessoas em situação de rua. O presente trabalho tem por escopo compreender as dificuldades envolvendo a aplicação desse instrumento da política urbana e qual sua concreta efetividade diante do quadro de déficit habitacional no país. Desse modo, para que pudesse ser vislumbrada de forma holística a possibilidade de as pessoas em situação de rua utilizarem bens públicos como sua moradia, no presente trabalho perquiriu-se o prisma dos direitos humanos (em relação ao direito à moradia), do direito administrativo (em relação aos bens públicos) e do direito urbanístico (em relação à concessão de uso especial para fins de moradia- CUEM).

Palavras-chave: direito de moradia; mínimo existencial; dignidade da pessoa humana; concessão de uso especial para fins de moradia.

ABSTRACT

Due to the significant housing deficit that plagues the country, this paper analyzes whether the concession of special use for housing purposes, provided for in article 183, § 1 of the Federal Constitution and regulated by Provisional Measure 2.220/2001, configures an efficient urban policy instrument in urban land tenure regularization, capable of guaranteeing the existential minimum for homeless people. The scope of this work is to understand the difficulties involving the application of this instrument of urban policy and what is its concrete effectiveness in the face of the housing deficit in the country. Thus, in order to have a holistic view of the possibility of homeless people using public goods as their home, in the present work the prism of human rights (in relation to the right to housing), administrative law (in relation to public goods) and urban law (in relation to the concession of special use for housing purposes - CUEM).

Keywords: housing law; existential minimum; dignity of human person; concession of special use for housing purposes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP Ação Civil Pública

ADPF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

BNH Banco Nacional de Habitação

CC Código Civil

CF Constituição Federal

CUEM Concessão de uso especial para fins de moradia

DEM HAB Departamento Municipal de Habitação

DER-MG Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais

DPU Defensoria Pública da União

EC Emenda Constitucional

IAP's Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

MP Medida Provisória

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU Organização das Nações Unidas

PIDESC Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNPSR Política Nacional para a População em situação de rua

POLOS-UFMG Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais

REURB Regularização fundiária urbana

SFH Sistema Financeiro de Habitação

SNHIS Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SPU Secretaria do Patrimônio da União

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TJMG Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TJRS Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TJSP Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O DIREITO À MORADIA	14
2.1 ORIGEM HISTÓRICA	14
2.2 DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL	19
2.3 DIREITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	21
3 BENS PÚBLICOS	28
3.1 TIPOS DE BENS PÚBLICOS	29
3.2 USO E PROPRIEDADE	30
3.3 DISCUSSÃO SOBRE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS: EMBATE ENTRE INTERESSE PÚBLICO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	31
4 A EFETIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	34
4.1 NORMATIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA	34
4.2 EFETIVIDADE DA TUTELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOB A ÓTICA PÓS-POSITIVISTA	38
5 CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

O Direito à Moradia foi inserido no rol dos direitos fundamentais sociais a partir da EC 26/2000, tornando-se expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

Por tal razão, tornou-se mister uma prestação positiva do Estado, na busca não apenas de assegurar um local para o indivíduo permanecer, mas também de propiciar uma moradia digna para sua família, com subsídios mínimos e suficientes para que o grupo familiar possa sobreviver.

José Afonso da Silva (2014, p 318) pontua que o Direito à Moradia se relaciona a outras questões que vão além da permanência física no local:

O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim ‘morari’, que significa demorar, ficar.

Nota-se que, assim, o Direito à Moradia não se restringe ao direito de propriedade sobre determinado imóvel, pois ultrapassa o aspecto meramente físico e se aproxima do aspecto imaterial, sendo a moradia responsável também por conferir às famílias amparo e segurança (sentimentos que transcendem as estruturas físicas dos locais onde se alojam), principalmente pela acentuada violência urbana e pela hostilidade nas cidades.

Nesse sentido, não se pode descurar que o Direito à Moradia se refere a um direito fundamental social que, quando garantido ao indivíduo, acaba promovendo, por conseguinte, a efetivação da segurança familiar, da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

André de Carvalho Ramos (2021, p 989) sugere alguns aspectos que devem ser observados para que, através da moradia, se garanta o mínimo existencial:

O direito à moradia consiste no direito de viver em segurança, paz e dignidade em determinado lugar, no qual o indivíduo e sua família possam se instalar, de modo adequado e com custo razoável, com i) privacidade, ii) espaço, iii) segurança, iv) iluminação, v) ventilação, vi) acesso à infraestrutura básica (água, saneamento, etc) e localização. Em síntese, é o direito a ter um local adequado, com privacidade e dotado de conforto mínimo para o indivíduo e seu grupo familiar.

Tratam-se de elementos de subsistência necessários para a vida digna do ser humano, visto que, sem um lar onde se possa descansar com conforto e segurança, perde-se gradativamente um pouco da humanidade, pela hostilidade e violência urbana circunstanciais.

Apesar disso, nota-se que a moradia adequada não é garantida a todos como deveria. Conforme se verá doravante, o número de pessoas em situação de rua no Brasil é alarmante, o que acaba agravando a exclusão social e aumentando a marginalização no país, em total descompasso com os objetivos fundamentais da república, principalmente o de redução das desigualdades sociais, previsto no artigo 3º, III, da CF/88.

Em março de 2020, estimava-se que 221.869 pessoas se encontravam em situação de rua, segundo dados do IPEA¹. Observe-se que tal estimativa se refere a um período anterior à pandemia da Covid-19. Com a propagação do vírus, a crise sanitária acentuou a precariedade das condições em que a população vulnerável de rua se encontrava.

A respeito disso, o sociólogo e pesquisador do IPEA, Marco Antônio Natalino, pontuou, em seu estudo chamado “População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: Um Levantamento de Medidas Municipais Emergenciais”, o seguinte: *“Com o avanço da pandemia, essas pessoas enfrentam mais dificuldades de acesso à higiene, além de água e alimentação. E, mesmo que quisessem deixar as ruas, não existiria abrigo para todos”*²

Diante desse cenário, muitas vezes se observa que a população de rua acaba buscando abrigo nos logradouros públicos, refugiando-se da violência urbana em locais que foram abandonados pelo Poder Público, onde a função social da propriedade deixou de ser cumprida, seja por negligência, seja pela má administração, como praças e prédios abandonados.

Em face dessa dupla falha do Estado, primeiro, em não assegurar o direito constitucional de moradia e, segundo, em não zelar pela função social dos bens públicos, acaba surgindo a discussão a respeito da legitimidade ou não dessas ocupações por particulares (pessoas em situação de rua) em áreas públicas.

De um lado, surge uma corrente que pondera se a titularidade do imóvel público abandonado poderia ser transferida ao povo (efetivo destinatário dos serviços públicos), com vistas a assegurar o Direito à Moradia, haja vista a inércia do Estado e a completa inutilização da função social da propriedade. Abalizando tal posicionamento, poderiam ser invocados o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito social da moradia.

¹ IPEA. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Nota técnica nº 73. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 12 dez. 2021.

² IPEA. **População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19**. Data de Publicação: 12/06/2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=3581 Acesso em: 12 dez. 2021.

Assim, conforme essa perspectiva, diante do descumprimento da função social da propriedade do Estado, poder-se-ia conferir à área abandonada outra função social, qual seja, a de moradia. Tal medida, desse modo, teria como escopo a consecução do objetivo fundamental da República de erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III, da CF/88).

De outro lado, surge como fator impeditivo a regra que considera os bens públicos insuscetíveis de usucapião (artigo 183, § 3º, da CF/88), impossibilitando sua aquisição por particulares específicos, porquanto o patrimônio público, em tese, seria de titularidade de toda coletividade (princípio da indisponibilidade do interesse público).

Nesse conflito de princípios e regras, a saber, o princípio da dignidade da pessoa humana de um lado e a regra da imprescritibilidade do bem público que torna insuscetível de usucapião do outro, verifica-se uma colisão de normas constitucionais, já que, ao mesmo tempo em que se estabelece como fundamento *a dignidade da pessoa humana* (art 1º, III, da CF/88), como objetivo *a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais* (art. 3º, III, da CF/88), também se consigna a regra de que *os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião* (art. 183, § 3º, da CF/88).

Em face dessa colisão de normas constitucionais, verifica-se que uma análise literal do artigo 183, § 3º, da CF/88 levaria à seguinte conclusão: “*os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião*”. Trata-se, afinal, de regra que veda a transferência da propriedade do bem público a um particular, em prestígio ao interesse público sobrepujante ao interesse privado. Por isso, considerando que, se dependesse tão-somente dessa regra constitucional específica, que assevera a inaplicabilidade de usucapião em imóveis públicos, a população que se refugia em tais áreas poderia ficar desamparada, também a própria Constituição, no artigo 183, § 1º, previu o dispositivo que autoriza a concessão de uso do imóvel público para fins de moradia.

Desse modo, em 2001, a Medida Provisória Nº 2.220 passou a prever a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) de imóveis públicos. O Estatuto da Cidade, *pari passu*, previu, em seu artigo 4º, V, h), a CUEM como um instrumento de política urbana capaz de promover a política urbana. Ademais, o Código Civil no artigo 1.225, inciso XI, passou a prever a CUEM como um direito real a partir de 2007, pela inovação trazida pela lei 11. 481/2007. A CUEM foi também considerada um instrumento da REURB, consoante o artigo 15, inciso XII, da Lei 13.465/2017.

Em face de tais inovações no ordenamento jurídico, a população em situação de rua ocupante de uma área pública, a despeito de não poder usucapir um bem público, passou a poder adquirir a concessão para uso especial com finalidades de moradia.

O presente trabalho tem por *objetivo central* analisar em que consiste a concessão de uso especial para fins de moradia, analisando se tal instrumento da política urbana tem sido efetivo na tutela dos direitos fundamentais sociais dos grupos vulneráveis (pessoas em situação de rua) ocupantes de áreas públicas.

Frise-se, de antemão, que, diante da enormidade de imóveis existentes no país, de titularidade dos Estados e Municípios, houve a delimitação do tema, considerando apenas os bens públicos federais. Desse modo, o trabalho analisará se os bens da União podem ser concedidos para uso de particulares para fins de moradia.

Para tanto, será utilizada a metodologia objetiva e qualitativa, considerando a doutrina correlata ao tema, a fim de chegar aos *objetivos secundários*, que consistem na resposta das seguintes hipóteses: i) se a concessão de uso especial para fins de moradia pode ser considerada uma alternativa da usucapião, em face da impossibilidade da usucapião de bens públicos; ii) se existem na realidade outorgas na seara administrativa ou sentença judiciais favoráveis que deferiram o uso de imóveis públicos federais a particulares.

Para atender a esses desideratos, houve a divisão do presente trabalho em cinco capítulos. O primeiro capítulo, destinado à introdução, reserva uma breve apresentação de dados estatísticos referentes à população em situação de rua, principiando a discussão sobre a ocupação irregular de áreas públicas.

O segundo capítulo, intitulado “O Direito à Moradia”, procura estabelecer um estudo sobre o Direito de Moradia em sua acepção múltipla, analisando sua pertinência histórica, bem como sua evolução no Direito Brasileiro, além de um breve cotejo com alguns dispositivos normativos internacionais que tratam da proteção à moradia e do direito da população em situação de rua.

O terceiro capítulo, intitulado “Bens Públicos”, realiza uma análise sobre os bens públicos alvos de ocupação pela população em situação de rua, procurando perquirir se há alguma possibilidade de usucapir tais bens e sob que fundamentos.

O quarto capítulo, dedicado à CUEM, trata da sua origem Brasil, sua fundamentação normativa, avaliando se se trata de um mecanismo hábil à proteção do direito social de moradia.

O quinto capítulo realiza uma síntese das reflexões e conclusões.

2 O DIREITO À MORADIA

O Direito à Moradia resulta de um movimento que avançou ao longo de séculos de civilização: um movimento em prol da garantia dos direitos fundamentais sociais.

Embora seja nítido hodiernamente que a moradia garante a dignidade do ser humano, até durante o século XIX a propriedade privada era concebida de modo individualista, haja vista a ótica patrimonialista sobrepujante. Por esse motivo, convém perscrutar a partir de que momento a propriedade foi influenciada pela função social e a partir de que momento surge a preocupação em se tutelar o direito à moradia, atrelando-o à noção de cidadania.

2.1 ORIGEM HISTÓRICA

Historicamente, observa-se que o uso da terra e a divisão espacial do território variaram conforme cada período, desde a antiguidade, por diversos povos no decorrer do tempo.

Silvio de Salvo Venosa (2013, p. 157-158) pondera que:

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa. A propriedade coletiva primitiva é, por certo, a primeira manifestação de sua função social.

Na Roma antiga, a Lei das XII Tábuas trouxe à baila a disposição de o proprietário deter caráter exclusivo pela coisa, através de um poder de usar, gozar e dispor da coisa (*ius utendi, fruendi et abutendi*).

Tal noção absoluta da propriedade contribuiu, nos primórdios da sociedade romana, para a ideia de propriedade plena, própria dos cidadãos romanos (*dominium ex jure quiritium*).

No Direito Romano, é importante frisar que a propriedade estava ligada aos institutos da família e da religião, de maneira que:

O lar da família, lugar de culto, tem íntima relação com a propriedade do solo onde se assenta Propriedade e onde habitam também os deuses. Ali se situam o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o guarnecem sob o poder do pater. Daí o sentido sagrado que se atribui ao lar, à casa, sentido que sempre permaneceu na civilização ocidental. Os deuses pertenciam somente a uma família, assim como o respectivo lar. Foi, portanto, a religião que garantiu primeiramente a propriedade (VENOSA, 2013, p. 158-159).

Posteriormente a essa fase, o Édito de Caracala (Constituição Antonina) estendeu a cidadania romana para todos habitantes do Império Romano, independentemente de onde estes tivessem residência, de sorte que:

Com a evolução dos tempos, todavia, a propriedade perdeu seu caráter místico, o que veio a favorecer o expansionismo romano. Passou-se a admiti-la fora dosmuros da cidade. Mais adiante, foi estendido o direito a todos os habitantes do Império, independentemente de sua origem. (FIUZA, 2015, p. 561).

Durante o período da Idade Média, a expansão dos feudos fez com que a propriedade simbolizasse poder, assim, a transmissão hereditária dessas terras dificultava o acesso pelas classes sociais menos favorecidas.

No século XVIII, acentuou-se a reivindicação pela regulamentação da propriedade, sendo tal reflexo observado na Revolução Francesa, que então resgata a noção dos antigos sobre a propriedade, difundindo-se uma visão extremamente individualista da propriedade no Código Napoleônico (VENOSA, 2013, p. 159).

Convém ponderar que a europa era influenciada sobremaneira pelo liberalismo econômico de Adam Smith e que nesse período o constitucionalismo era notadamente absentéista, resultando na limitação de atuação do poder público, a fim de que tão-somente promovesse a proteção da propriedade privada dos indivíduos.

Já no século XIX, as transformações observadas no mundo em razão da industrialização ensejaram as discussões sobre a função social da propriedade, o que acabou realçando, no século XX, a importância do direito à moradia como direito social, mormente pela Constituição mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919.

Durante o século XX, observa-se que o Direito à Moradia ganhou tratamento internacional, por ter sido previsto como importante para os direitos humanos. De acordo o artigo XXV, 1, da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948:

Art. XXV,1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Note-se que este tratamento internacional do tema fez com que todos os seres humanos pudessem passar a exigir o direito de moradia, em virtude da característica da universalidade dos direitos humanos e, ademais, os Estados partes passassem a implementar práticas no sentido de mitigar a violação desse direito.

Observa-se que tal avanço é reflexo das lutas pela concretização de direitos fundamentais básicos, já que a norma positivada reflete um valor diante de um fato, consoante uma perspectiva tridimensional realista³.

Se este momento hodierno, resultante da internacionalização dos direitos humanos, representa uma evolução substancial para o direito à moradia, torna-se relevante, para melhor compreensão da importância da CUEM como instrumento de política urbana, analisar como se deu o tratamento do direito à moradia no âmbito da realidade brasileira.

No Brasil, durante o período colonial, observava-se a distribuição de propriedade no sistema de sesmaria, de modo que a corte portuguesa doava aos donatários porções de terra para que administrassem aqui a propriedade.

Durante o período do engenho do açúcar, em terras brasileiras foram construíram diversos prédios públicos, igrejas e residências, porém, nem todos tinham acesso à moradia, haja vista ser vigente, à época, o sistema de escravidão e o senhorio ser detentor de sua propriedade e dos servos que lá estavam, de modo que estes moravam nas dependências da propriedade do patrão.

Somente depois que a Corte Portuguesa veio para as *terras brasílicas* o direito à propriedade começou a ser definido legalmente. A Constituição Brasileira de 1824, em seu artigo 179, dispunha ser pleno o direito de propriedade pelo cidadão, resguardados os casos de intervenção do Estado. Tratava-se, porém, ainda de uma visão individualista da propriedade:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXII. E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.

Conquanto a propriedade estivesse protegida para o cidadão, cumpre ressaltar que o conceito de cidadania nesse tempo era restrito, em razão da escravidão, de modo que a população em situação de escravidão não podia usufruir direito de moradia, haja vista a dificuldade de acesso à propriedade.

No Brasil, a Lei de Terras em 1850 dá início à regularização do direito habitacional no país, malgrado estabeleça critérios para a aquisição de propriedades diante do elevado número de imigrantes, dificultando o acesso à moradia por parte da população marginalizada.

³ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

O problema da habitação agrava-se com a abolição da escravatura desbravada pela Lei Áurea de 1888, devido ao número elevado de ex-escravos em busca de moradia, alastrando de modo mais acentuado as condições sanitárias precárias que proliferaram o desenvolvimento de epidemias.

Conforme pontua BONDUKI (1998, p.20), “*os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que no final do século foram inúmeros os surtos epidêmicos*”.

Além disso, de acordo com Neide Aparecida de Souza Lehfeld (1988, p. 07):

Com a libertação dos trabalhadores escravizados - oficializada pela Lei Áurea, de 1888 - e, ao mesmo tempo, com o impedimento de os mesmos se transformarem em camponeses, quase dois milhões de adultos ex-escravos saem das fazendas, das senzalas, abandonando o trabalho agrícola, e se dirigem para as cidades, em busca de alguma alternativa de sobrevivência, agora vendendo "livremente" sua força de trabalho. Como ex-escravos, pobres, literalmente despossuídos de qualquer bem, resta-lhes a única alternativa de buscar sua sobrevivência nas cidades portuárias, onde pelo menos havia trabalho que exigia apenas força física: carregar e descarregar navios. E, pela mesma lei de terras, eles foram impedidos de se apossarem de terrenos e, assim, de construir suas moradias: os melhores terrenos nas cidades já eram propriedade privada dos capitalistas, dos comerciantes etc. Esses trabalhadores negros foram, então, à busca do resto, dos piores terrenos, nas regiões íngremes, nos morros, ou nos manguezais, que não interessavam ao capitalista. Assim, tiveram início as favelas. A lei de terras é também a "mãe" das favelas nas cidades brasileiras.

Por sua vez, a Constituição Brasileira de 1891, no parágrafo 17 do artigo 72, tratou do tema aplicando disposições similares à Constituição Imperial. Vejamos:

Art. 72. 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização previa. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Esse caráter pleno da propriedade, para os que podem dispô-lo, usufruído e gozado, é reforçado nas disposições do Código Civil de 1916, de aspecto nitidamente patrimonialista, influenciado pelo Código Napoleônico, como se observa no artigo 524: “*A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua*”.

A partir da década de 1930, observa-se que o aumento do número de trabalhadores e a transição do Brasil Rural para o Urbano acentuou a reforma nas cidades, aumentando ainda mais a demanda por moradia.

Conforme lição de Ermínia Maricato (2001. p. 17):

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.

Sendo assim, houve um intenso fluxo migratório para as cidades, de modo que as pessoas de classes sociais mais vulneráveis que migravam em busca de trabalho, educação, saúde, por vezes não conseguiam moradia acessível, tendo que, conseqüentemente, refugiar-se em núcleos habitacionais periféricos e em ocupações irregulares, em locais de risco, despossuídos de qualquer amparo do Poder Público.

É mister pontuar que alguns programas sociais habitacionais surgiram durante o século XX no Brasil, visando atenuar o déficit habitacional. Algumas dessas políticas públicas relacionam-se à previdência social, inclusive. Nesse sentido, pode-se citar a criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) para determinados trabalhadores em 1930 e da Fundação da Casa Popular para outros grupos mais amplos da sociedade em 1946.

Apesar disso, cumpre assinalar que a moradia não constava expressamente nessas Constituições de 1934 e 1946 como direito social. Com a consagração do princípio da função social da propriedade expressamente previsto no Estatuto da Terra, na Lei 4.504/1964, porém, houve um avanço em relação à percepção da propriedade, o que veio a ser refletido na Constituição de 1967, haja vista a inclusão da função social da propriedade como um dos princípios norteadores da ordem econômica, de acordo com o artigo 157, III, alterado pela EC 01/1969, *in verbis*: “Art.157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade.”

Frise-se que, ainda em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o SFH foram criados pela Lei 4.380/1964 como mecanismos para o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Todavia, é a Constituição Federal de 1988 que confere à moradia um status de direito social e assegura a função social da propriedade como direito fundamental. Trata-se de um período marcante em que surge logo em seguida o Estatuto da Cidade, através da Lei 10.257/2001, elencando instrumentos da política urbana no país.

2.2 DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

Por ser um direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal, não se pode olvidar que o direito à moradia tem por desiderato a promoção do mínimo existencial.

Outrossim, em virtude da necessidade de observância da função social da propriedade, estabelecida no artigo 5º, inciso XXIII, da CF/88, o caráter meramente patrimonialista de outrora da propriedade tem-se afastado, de modo que é cediço que atualmente se observa em uma realidade na qual a pessoa humana é o cerne da tutela do ordenamento jurídico.

Embora tal função social da propriedade já fosse expressamente prevista pela Constituição de 1967, é no atual Estado Democrático de Direito que ela se torna visível, mormente pelo surgimento do Código Civil de 2002.

Com efeito, a despatrimonialização do Direito Civil, influenciada pela alocação do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República (artigo 1º, III, da CF/88), confere à moradia um prestação positiva pelo Estado, haja vista a missão constitucional de garantir a dignidade do ser. Por consectário, a moradia, figurando uma espécie de direito fundamental da pessoa humana, notadamente um direito social, pressupõe uma atuação prestativa do Estado com vistas a assegurar que todos vivam em condições dignas.

Nesse desiderato de promoção do bem de todos, o Estado necessita aplicar recursos públicos em políticas sociais, de cunho assistencial, para proteger o indivíduo do desalento, garantindo-lhe o mínimo existencial. Por isso, o problema habitacional ganha relevante contorno hodiernamente, haja vista o número ainda considerável de habitações de risco no país, ocupações irregulares e pessoas em situação de rua.

Consoante André de Carvalho Ramos (2021, p. 80):

O mínimo existência consiste no conjunto de direitos cuja concretização é imprescindível para promover condições adequadas de existência digna, assegurando o direito geral de liberdade e os direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à saúde, o direito à previdência, e assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação, entre outros.

Desse modo, o Direito à Moradia integra o mínimo existencial, sendo parte deste núcleo de direitos básicos que dá suporte a todos direitos fundamentais, promovendo a dignidade humana.

O mínimo existencial deve, com efeito, ser o enfoque do Estado Democrático de Direito, pois os cidadãos destinatários dos serviços públicos fornecidos pelo Estado, carentes da proteção estatal, não podem ficar em situação de descabro.

No julgamento da ADPF 45 DF, de 2004, o STF consignou que:

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir.

Em outro caso tratando o mínimo existencial, o STF afirmou que este resulta da junção do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III) da Constituição (STF, ARE 639.337 AgR, rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T., DJe de 15-9-2011).

Há, por isso, de forma patente, um agrupamento de direitos que são inoponíveis pelo princípio da reserva do possível, sendo o direito à moradia essencial para que o indivíduo possa existir e sobreviver, haja vista a necessidade de estabelecer-se, exercer cidadania e viver dignamente.

A dignidade da pessoa humana, enquanto fundamento da república, reveste o direito de moradia tal qual um sustentáculo, na medida em que busca aliá-lo ao mínimo existencial.

Essa perspectiva torna evidente que o direito de moradia é *conditio sine qua non* para o reconhecimento do ser humano como tal, sendo a negação do direito à moradia uma cruenta desumanização.

Conforme assinala Ingo Sarlet (2002, p. 21 – 22):

dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham condições mínimas de uma vida saudável.

Contudo, a despeito do direito à moradia materializar o mínimo existencial, é importante salientar que a realidade fática diverge dos ditames normativos, de modo que há, de um lado, um “dever ser” positivado pelas normas (regras e princípios) essenciais ao desenvolvimento do bem-estar-social e, do outro, um abismo imenso que consiste na efetivação concreta dessas normas.

Nesse ponto, conforme pondera Daniel Sarmiento (2019, p. 194):

Apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. Legiões de pessoas ainda vivem na mais absoluta miséria, expostas à insegurança alimentar, sem acesso à moradia adequada, ao saneamento básico, à saúde e à educação de mínima qualidade. À margem das conquistas civilizatórias do Estado democrático de direito, ainda existe um “Brasil de baixo” – do qual nos falou Patativa do Assaré – em que a regra é a privação, e onde os direitos não são “para valer”. Além de acarretar injusto sofrimento às suas vítimas, esse quadro acaba também comprometendo a capacidade de tais pessoas de exercerem, de forma plena e consciente, os seus direitos civis e políticos.

Seria, pois, inconcebível, no Estado Democrático de Direito, que o Estado se eximisse diante das pessoas em situação de rua, justificando omissão por falta de recursos (reserva do possível), haja vista ser inconcebível aceitar que um ser humano padeça na vulnerabilidade extrema, em condição marginalizada e de risco. A realidade para os que possuem condições precárias de moradia ou não possuem moradia alguma é, de fato, uma luta diária pela sobrevivência, necessitando da premente atenção do Poder Público.

2.3 DIREITO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Conforme apregoado em um relatório da ONU realizado em 2015⁴ pela relatora especial Leilani Farha sobre moradia adequada:

A situação de rua é uma das consequências menos estudadas da persistente desigualdade, da injusta distribuição de terra e propriedade e da pobreza mundial. É um resultado da convivência dos Estados em relação à especulação imobiliária e desregulamentação dos mercados, de tratar a moradia como uma mercadoria ao invés de um direito humano. Tem suas origens em privilegiar, a nível mundial, a riqueza e o poder, e ao tratar como bodes expiatórios e com desprezo as pessoas que se encontram em situação de rua.

Não se pode, portanto, pensar em civilização desenvolvida se há pessoas morando na rua, pois a situação de rua é incompatível com a noção de cidadania. Trata-se de um quadro de violação a direitos básicos que retira a cidadania das pessoas, tornando-as invisíveis sociais.

⁴ ONU. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. 31º período de sessões Tema 3 da agenda. 30 de dezembro de 2015. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf Acesso em: 02 out. 2022.

O Decreto nº 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua no Brasil. No parágrafo único do seu artigo 1º, o referido decreto preconiza o conceito de população em situação de rua:

Art. 1. Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Nesse sentido, torna-se salutar trazer à lume uma distinção feita por Vieira, Bezerra e Rosa (1994, p. 93-95), concernente às circunstâncias que afetam a as pessoas que vivem na rua:

As pessoas que ficam na rua – configuram uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento.

As pessoas que estão na rua – são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas.

As pessoas que são da rua – são aqueles que já estão faz um bom tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.

Conforme se observa da definição legal explicitada no Decreto nº 7.053/2009, as pessoas em situação de rua inserem-se em um contexto devastador, em razão dos vínculos sociais limítrofes. Outrossim, pelo que se apreende dessa distinção acima mencionada, as pessoas em situação de rua, em um nível mais crítico, sofrem, conseqüentemente, um processo de superexposição e vulnerabilidade, em razão da violência urbana.

De acordo com Marcelo Neves (2011, p. 173), entende-se por subintegração: “*dependência dos critérios do sistema (político, econômico, jurídico etc.) sem acesso às suas prestações*”. O conceito de subintegração mostra-se pertinente neste contexto de desigualdade social, visto que as pessoas em situação de rua encontram-se subintegradas no sistema.

Desse modo, verifica-se uma dificuldade em garantir direitos para tais pessoas em situação de rua, devido ao distanciamento extremo provocado pelo rompimento dos laços familiares, pela pobreza extrema e pela inexistência de moradia convencional regular, sendo até difícil tais pessoas serem identificadas oficialmente pelo censo populacional, a fim de que o Estado possa prover o devido auxílio, sendo necessário, pois, inúmeras campanhas itinerantes a fim de levar informação e amparo a essa população hipervulnerável.

As pessoas em situação de rua possuem direitos humanos, embora tais direitos não cheguem a até elas, sendo o acesso à justiça fundamental para o restabelecimento de sua dignidade.

De acordo com a Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, fica estabelecida a necessidade de se garantir moradia adequada. Em seu artigo 11, o PIDESC assevera:

Art. 11. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Assim, tal direito à moradia adequada, internacionalmente garantido pelo art. 11 do PIDESC, deveria ser uma prioridade no Brasil, máxime porque as pessoas em situação de rua estão em situação de hipervulnerabilidade, tendo o STF decidido já nesse sentido em um caso sobre suspensão de ações de despejo na pandemia de Covid-19:

conquanto se reconheça que existam políticas públicas voltadas a diminuir o déficit habitacional, não se verificam medidas emergenciais destinadas a atender as populações de rua e pessoas em situação de hipervulnerabilidade. Além disso, nas disputas judiciais envolvendo conflitos fundiários, os órgãos do Poder Judiciário costumam avaliar a regularidade da posse, sem considerar a excepcionalidade da situação da pandemia e os riscos à saúde e à vida que remoções podem gerar neste momento. (STF-ADPF 828 DF).

Com efeito, nota-se que a exclusão social promovida pelas desigualdades socioeconômicas acarreta a marginalização das pessoas mais vulneráveis. Assim, aquelas de extrema pobreza, portanto, hipervulneráveis, estão mais suscetíveis à violência urbana, a problemas de saúde, à não obtenção de empregos formais, ao não recebimento de benefícios assistenciais, na medida em que sofrem tal processo de segregação do meio social em nível mais extremo, estando cada vez mais invisíveis da sociedade.

Nesse diapasão, a respeito dos assentamentos informais que servem de refúgio pra a população afetadas pela marginalização, pontua Edésio Fernandes (2002, p 12):

Os assentamentos informais — e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes — resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada.

A habitação adequada, dessa forma, seria aquela formada por elementos suficientes para a preservação e promoção da dignidade humana.

Consoante o Comentário Geral nº 4 do Comitê do PIDESC, para que tal direito se efetive, torna-se imprescindível: a) a *segurança legal da posse*, evitando remoções arbitrárias; b) a *disponibilidade de serviços*, como água, energia, iluminação; c) o custo acessível; d) a *habitabilidade*, garantindo a segurança física dos indivíduos contra chuva, vento, outras violações à saúde, etc; e) a *acessibilidade*; f) a *localização*, possibilitando o acesso a escolas, a serviços de saúde, etc; g) a *adequação cultural*, no sentido de a habitação representar também identidade e diversidade cultural.

O Direito à Moradia é efetivado com uma habitação adequada, capaz de propiciar as demandas básicas e fundamentais acima expostas.

No âmbito interno, a Política Nacional para a População em situação de rua (PNPSR) foi vislumbrada com o fito de assegurar acesso aos serviços e programas que integram as políticas públicas de moradia (art 7º, I, do Decreto 7.053/2009), procurando, dentre outros objetivos, instituir a contagem oficial da população em situação de rua (art 7º, III, idem).

Frise-se que, embora a Política Nacional protetiva das pessoas em situação de rua não esteja prevista na Constituição, trata-se de uma consequência da realização do objetivo fundamental de erradicação da pobreza, insculpido no artigo 3º, III, da Constituição Cidadã. Por esse motivo, torna-se imperiosa a sua efetivação.

Na cidade do Recife, de acordo com a Prefeitura, havia cerca de 1.400 pessoas em situação de rua, dentre os 1.645.000 que moravam na cidade, no ano de 2019⁵.

⁵ BEZERRA, Lucila. **População de rua: faltam dados para guiar políticas no Recife.** Apesar de ser visível o aumento de pessoas em situação de rua na pandemia, últimas pesquisas sobre o setor são de 2019. Brasil de Fato. 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/21/recife-faltam-dados-para-guiar-politicas-sobre-populacao-de-rua#:~:text=Apesar%20dessa%20realidade%20C%20o%20C3%BA%20timo,quantas%20pessoas%20est%C3%A3o%20nas%20ruas>. Acesso em: 18 out. 2022.

Se observarmos cidades como São Paulo, por sua vez, o número eleva-se demasiadamente. Na cidade de São Paulo, há atualmente 42.240 pessoas em situação de rua, de acordo com o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais (POLOS-UFMG)⁶.

Frise-se que tal número diverge do censo divulgado pela própria Prefeitura de São Paulo, que indicava haver 32 mil pessoas em situação de rua na cidade, de modo que a defasagem dos dados é evidente, demandando um estudo mais apurado e contínuo, além da aplicação de uma metodologia que se coadune com os postulados dos direitos humanos, respeitando as pessoas em situação de rua, sem etiquetá-las ou constrangê-las.

O levantamento realizado pela POLOS-UFMG⁷ destacou, ainda, que, devido à Covid-19, observa-se pelo menos 38.605 novas pessoas em situação de rua no país, agravando o quadro nacional de pessoas sem moradia.

Isso evidencia a dificuldade em se concretizar a Política Nacional para a População em situação de rua (PNPSR), pois o estudo acerca do número de pessoas em situação de rua tem sido exíguo, mesmo em face da gravidade do tema.

Para que seja possível garantir o direito de moradia para as pessoas em situação de rua, faz-se necessário atentar-se para as políticas internas do país surgidas em razão dos compromissos internacionais fixados pela comunidade global.

Realizando uma efetiva Política Nacional para a População de Rua, o Brasil, por ser signatário de diversos compromissos internacionais, a exemplo da “Agenda 2030”, poderia, assim, cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados pelas Nações Unidas em 2015.

Isso porque o ODS 11 procura construir “Cidades e comunidades sustentáveis”, tornando as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Para alcançar o desiderato desse Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, destaca-se a meta de *“até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”*.

⁶ G1. **Pesquisa mostra que população de rua na cidade de SP é 30% maior do que indica censo municipal; número chega a 42 mil pessoas.** Jornal Hoje. 09/06/2022 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/pesquisa-mostra-que-populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-e-30percent-maior-do-que-indica-censo-municipal-numero-chega-a-42-mil-pessoas.ghtml> Acesso em: 18 out. 2022.

⁷ G1. **Ao menos 38 mil novas pessoas começaram a viver nas ruas desde o início da pandemia no Brasil.** GloboNews. 13/10/2022 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml> Acesso em: 18 out. 2022.

Destarte, não se pode naturalizar o absurdo, tampouco banalizá-lo, no sentido de manter o *status quo* caracterizado pelo aumento contínuo de pessoas em situação de rua. Por isso, compete precipuamente ao Estado atuar para garantir o direito à moradia das pessoas em situação de rua.

A priori, identificando quantos brasileiros estão em situação de rua, atualizando o número de pessoas que se encontram nessa condição, pois os dados mais recentes (do IPEA) são concernentes ao ano de 2020. Não se pode garantir um direito de moradia para uma população desconhecida. Seria necessário incluir tais pessoas no censo que está sendo realizado pelo IBGE em 2022, mensurando o grau de exclusão social.

Nesse sentido, impende reconhecer a atuação da Defensoria Pública da União, por ter ajuizado uma Ação Civil Pública (ACP) para incluir a população em situação de rua no censo do IBGE, em face da omissão deste, diante da contagem oficial das pessoas em situação de rua. Após realizar inúmeras recomendações para que o IBGE incluísse as pessoas em situação de rua no censo, a DPU ajuizou uma ACP em 2018 para que houvesse a inclusão desse grupo populacional no censo, irredimindo-se contra a desarrazoada alegação do IBGE de que não havia orçamento suficiente para tanto ou de que inexistia metodologia adequada para mensurar tal população. A referida ACP foi julgada procedente pela 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, em 17 de janeiro de 2019⁸, determinando-se a inclusão da população em situação de rua no censo, por ter reconhecido a inércia do Poder Público na adoção de medidas para mensurar a população de rua, sendo, portanto, omissa em relação ao art 7º, III, do Decreto 7.053/2009, que dispõe sobre a necessidade de contagem oficial da população de rua.

A posteriori, ponderando qual política pública utilizar a fim de mitigar o déficit habitacional, a depender da situação em que se encontra a população de rua.

Sabe-se que há diversos programas habitacionais atualmente. Todavia, para aquelas pessoas em situação de rua vítimas de uma exclusão social mais grave, talvez um financiamento de uma moradia popular não seja a medida mais adequada, devido ao fato de, via de regra, a Caixa Econômica Federal ser a proprietária dos imóveis até que todas as parcelas do financiamento sejam quitadas, o que deixa o cidadão de baixa renda vulnerável e desprotegido, sem o direito de moradia garantido diante de alguma vicissitude que comprometa suas reservas econômicas e comprometa seu sustento, impedindo-o de adimplir o financiamento. Essa

⁸ JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **FRJ determina que a União e o IBGE incluam as populações em situação de rua no Censo de 2020**. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/conteudo/noticia/jfrj-determina-que-uniao-e-o-ibge-incluam-populacoes-em-situacao-de-rua-no-censo-de> Acesso em: 07 mai. 2022. Sentença disponível em: <https://assibge.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Senten%C3%A7a-Censo-IBGE.pdf> Acesso em: 07 mai. 2022.

situação de vulnerabilidade econômica prejudica eventuais financiamentos por parte da pessoa em situação de rua porque faz com o direito de moradia seja condicionado à disponibilidade econômica e, uma vez comprometida a situação financeira, exsurge o risco de a pessoa hipervulnerável se tornar alvo de ações de despejo movidas pelo Poder Público, elidindo seu direito de moradia.

Como sugestão, esse trabalho busca solucionar a problemática através da outorga de uso de bens públicos federais para fins de moradia, pois há diversos prédios públicos da União ocupados por grupos familiares de maneira informal, bastando a utilização da CUEM para atenuar o quadro de precariedade das ocupações, sendo tal solução gratuita e mais segura para o concessionário, por ser conferida por tempo indeterminado e não estar sujeita ao alvedrio do Poder Público.

3 BENS PÚBLICOS

Diante da necessidade de sobrevivência que atinge as pessoas em situação de rua, observa-se amiúde a ocupação informal de áreas públicas abandonadas (bens públicos) como forma de refúgio.

Nesse sentido, faz-se oportuno analisar se, como forma de garantir o direito à moradia a tais ocupantes de áreas irregulares, poderia o déficit habitacional ser sanado através da aquisição ou utilização do bem público, que deixou de cumprir a função social, por parte dos particulares (pessoas em situação de rua).

De acordo com o artigo 98 do Código Civil, o conceito de bem público está atrelado à titularidade do bem:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Trata-se de um conceito legal que apenas considera o titular do bem. No entanto, para maior compreensão do tema, a doutrina costuma considerar a questão do domínio público e a afetação.

Em relação ao domínio público, nota-se que este se ramifica em sentido amplo e em sentido estrito. Segundo Hely Lopes Meirelles (2016, p. 633), o domínio público em sentido amplo representa:

o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio (bens públicos), ou sobre os bens do patrimônio privado (bens particulares de interesse público), ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade (res nullius).

Desse modo, nesse tipo de “domínio eminente”, considera-se o poder soberano de o Estado exercer sobre todos os bens que se encontram no seu território. Tal poder seria justificado pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado e pela indisponibilidade do interesse público.

Por sua vez, há o domínio público em sentido estrito, que é observado pelo conjunto de bens utilizados para a coletividade. Enquanto que no domínio público em sentido amplo o Estado pode exercer sobre bens públicos e privados, o domínio público em sentido estrito só é exercido sobre bens públicos.

Sobre os bens públicos, o Estado exerce um domínio público em sentido estrito, pois aqueles bens de sua titularidade são afetados, possuindo características que os diferenciam dos demais imóveis particulares.

Em relação à afetação, José Cretella Júnior, considera que é: “*o fato ou pronunciamento do Estado que incorpora uma coisa à dominialidade da pessoa jurídica*” (apud, DI PIETRO, 2012, p. 732)

Considera-se, por seu turno, desafetação “*o fato ou a manifestação de vontade do poder público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado, do Estado ou do Administrado*” (apud, DI PIETRO, 2012, p. 732).

Dessas lições extraem-se os seguintes apontamentos: os bens públicos serão públicos em razão da simples titularidade, desde que não sofrerem desafetação; esta, por sua vez, precisa ser evidente manifestação de vontade do Poder Público, não se presumindo tacitamente pelo decurso do tempo em razão da inércia da função social do bem.

3.1 TIPOS DE BENS PÚBLICOS

Em relação aos tipos de bens públicos existentes, no ordenamento jurídico brasileiro, desde o Código Civil de 1916, estes se classificam em *bens de uso comum do povo*, *bens de uso especial* e *bens dominicais*.

Conforme dispõe o artigo 99 do Código Civil/2002, são bens públicos:

- I) os de uso comum do povo- tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II) os de uso especial- tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III) os dominicais - que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 730), os bens de uso comum do povo são aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

Sobre os bens de uso especial, Di Pietro (idem, p. 730) pontua o seguinte:

são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins. A expressão uso especial, para designar essa modalidade de bem, não é muito feliz, porque se confunde com outro sentido em que é utilizada,

quer no direito estrangeiro, quer no direito brasileiro, para indicar o uso privativo de bem público por particular e também para abranger determinada modalidade de uso comum sujeito a maiores restrições, como pagamento de pedágio e autorização para circulação de veículos especiais. É mais adequada a expressão utilizada pelo direito italiano e pelo antigo Código de Contabilidade Pública, ou seja, bens do patrimônio indisponível; por aí se ressaltar o caráter patrimonial do bem (ou seja, a sua possibilidade de ser economicamente avaliado) e a sua indisponibilidade, que resulta, não da natureza do bem, mas do fato de estar ele afetado a um fim público.

Frise-se que essas duas modalidades supramencionadas de bens públicos possuem um regime jurídico de direito público, por sofrerem afetação e integrarem o domínio público, tendo como características a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenorabilidade.

Em relação aos bens públicos dominicais, nota-se, a despeito da qualidade de bem público, que se tratam de regime jurídico privado, haja vista a possibilidade de serem alienados a particulares.

3.2 USO E PROPRIEDADE

A Administração Pública pode conceder o direito de uso de um bem público, sendo esse uso de utilização normal ou especial.

A utilização normal de um bem público seria aquela esperada do bem público, por qualquer pessoa do povo.

Por sua vez, a utilização especial seria aquela atípica do bem público, demandando o consentimento do Poder Público através de autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, etc.

No caso de ocupação de um prédio público abandonado, estar-se-ia diante da ocupação indevida de um bem de uso especial, de acordo com o artigo 99, II, do CC/2022, uma vez que, em um primeiro momento, em razão da clandestinidade, não haveria a autorização para particulares morarem nesses prédios.

Considerando que o imóvel público é utilizado para o interesse público, para que um particular adquirisse um bem público seria preciso desafetar o bem para que ele deixasse de ostentar a qualidade de bem público, sendo que a simples inércia não autoriza a desafetação devido à imprescritibilidade do bem público, característica que impossibilita a aquisição por usucapião (art. 183, § 3º, CF/88 c/c art. 102 CC/02).

De acordo com a súmula 340 do STF: *“Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”*.

Ademais, segundo entendimento do STJ, disposto na súmula 619: *“A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”*.

Portanto, à guisa de conclusão, constata-se que a aquisição da propriedade pública (por usucapião) é vedada. Desse modo, particulares não podem adquirir a propriedade pública que ocupam, podendo apenas ser-lhes deferida a utilização (o “uso” especial para fins de moradia, nos termos da Medida Provisória n. 2.220/01- alterada pela Lei 13.465/17).

3.3 DISCUSSÃO SOBRE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS: EMBATE ENTRE INTERESSE PÚBLICO E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Dentre as hipóteses de usucapião autorizadas no ordenamento jurídico, não consta a referente a de bens públicos. Isso decorre da proibição legal e constitucional, uma vez que o Código Civil e a Constituição Federal conferem imprescritibilidade aos bens públicos (de uso comum do povo e de uso especial), o que traz à lume a conseqüente inalienabilidade dos referidos bens.

Desse modo, apesar do decurso do tempo em razão não observância da função social da propriedade, o titular do bem público não perderia a titularidade, haja vista a afetação do bem, permanecendo inexoravelmente público.

Por outro lado, a despeito da regra proibitiva no texto constitucional (art 183 § 3º) e no código civil (art. 102 CC/2002), há uma parcela minoritária que entende ser legítima e viável a usucapião de bens públicos.

De acordo com Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2006, p. 267):

A nosso viso, a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao princípio constitucional da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social. Porém, a Constituição Federal não atendeu a esta peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação no caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo materialmente públicos, haveria óbice à usucapião. Esta seria a forma mais adequada de tratar a matéria, se lembrarmos que, enquanto o bem privado ‘tem’ função social, o bem público ‘é’ função social.

Por sua vez, assevera Silvio Luís Ferreira da Rocha (2005, p. 127):

a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconheçamos ter havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde a sua existência, e, agora, com maior intensidade estar, de um modo ou de outro, voltado ao cumprimento de fins sociais, pois, como visto, marcado pelo fim de permitir à coletividade o gozo de certas utilidades.

O ponto fulcral dessa linha de raciocínio reside na inércia do Poder Público, a qual desconfiguraria a função social do bem público, autorizando, para realização de alguma função social, a transferência da propriedade pública para o ocupante de boa-fé, reduzindo o quadro de ocupações precárias e promovendo a regularização fundiária urbana.

Cumpra pontuar, ademais, que há alguns julgados de tribunais estaduais de justiça permitindo usucapião de bens públicos. Vejamos:

*AÇÃO DE USUCAPIÃO. CONTESTAÇÃO PELO MUNICÍPIO. APONTAMENTO DE ÁREA UTILIZADA, EM TEMPOS ANTIGOS, COMO VIA DE TRÂNSITO, ATUALMENTE DESATIVADA. LOTEAMENTO CONSTITUÍDO SOBRE O LOCAL. AUSÊNCIA DE REGISTRO EM NOME DO MUNICÍPIO. FINALIDADE PÚBLICA NÃO COMPROVADA. DOMÍNIO PÚBLICO INEXISTENTE. POSSE 'AD USUCAPIONEM' FARTAMENTE DEMONSTRADA. **Inexistindo comprovação efetiva de que a via de trânsito integrou o domínio público, não há cogitar da aplicação do artigo 183, § 3º, da Carta Maior.** Loteamento registrado sobre a área antigamente ocupada pela via, sem qualquer oposição da municipalidade. Ausência de registro em nome da pessoa jurídica de direito público. Inexistência de prova acerca da antiga destinação pública. Âmbito local indicado pela prova. **Posse vintenária e 'animus domini' inequívocos. Ação procedente.** Primeiro apelo provido. Segundo apelo e reexame necessário prejudicados. (Apelação e Reexame Necessário nº 70.002.094.753, 2ª Câmara Especial Cível, Relator Des. Ícaro Carvalho de Bem Osório, julgado em 23/04/02).(grifou-se)*

*APELAÇÃO CIVIL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA – DETENÇÃO – INOCORRÊNCIA – POSSE COM “ANIMUS DOMINI” – COMPROVAÇÃO – REQUISITOS DEMONSTRADOS – PRESCRIÇÃO AQUISITIVA – EVIDÊNCIA – POSSIBILIDADE – EVIDÊNCIA – PRECEDENTES - NEGAR PROVIMENTO. - **“A prescrição, modo de adquirir domínio pela posse contínua (isto é, sem intermitências), ininterrupta (isto é, sem que tenha sido interrompida por atos de outrem), pacífica (isto é, não adquirida por violência), pública (isto é, exercida à vista de todos e por todos sabida), e ainda revestida com o animus domini, e com os requisitos legais, transfere e consolida no possuidor a propriedade da coisa, transferência que se opera suprimindo a prescrição a falta de prova de título preexistente, ou sanando o vício do modo de aquisição.** (TJ- MG Apelação Cível 1.0194.10.011238-3/001 – comarca de Coronel Fabriciano) (grifou-se)*

O primeiro caso é referente a um imóvel urbano localizado no Loteamento Lindóia, Município de Farroupilha, Rio Grande do Sul, contruído perto de uma via de trânsito (já então desativada) pertencente ao Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que dava acesso Santuário de Caravaggio.

Cumpra saber que a área pública estava desafetada, tendo funcionado tempos remotos como uma estrada que dava acesso ao Santuário. O TJRS reconheceu aos moradores o direito de usucapião do imóvel público, por se tratar de um bem dominical já desafetado e pela posse dos particulares ter ocorrido há 20 anos.

O segundo caso é referente a um conjunto de imóveis urbanos contruídos durante 30 anos em uma área abandonada pertencente ao Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG).

Reconheceu-se o direito de usucapião aos moradores da região, em face da inércia do bem público e do estabelecimento de inúmeras famílias de modo gradual ao longo do tempo, com instalação de energia elétrica, água, etc.

Nesse caso em comento, observou-se uma discussão a respeito da posse e da detenção. No caso da usucapião, frisou-se ser necessária a posse “*ad usupapionem*” com *animus domini* para que haja a prescrição aquisitiva que leva à obtenção do domínio do imóvel. Apesar da natureza de bem público, prestigiou-se, no caso em tela, a dignidade da pessoa humana, em razão do alojamento das famílias ao longo do tempo.

Todavia, deve-se ressaltar que a aquisição de um bem público por via da usucapião se configura uma prática excepcionalíssima, máxime por esbarrar em ditames apregoados na Constituição Federal, no Código Civil e na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Dessa forma, para regularização fundiária urbana, diante da impossibilidade de aquisição dos referidos bens, pode ser realizada a outorga de uso dos referidos bens, para fins exclusivos de moradia, através da concessão de uso especial para fins de moradia, sendo a propriedade mantida com o Poder Público e sendo concedido apenas o uso para particulares, de modo gratuito e por tempo indefinido.

4 A EFETIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Antes de perquirir o grau de efetividade da CUEM como medida asseguradora do mínimo existencial para as pessoas em situação de rua, torna-se necessário observar a legislação correlata ao tema.

4.1 NORMATIVIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) é uma outorga de uso conferida por termo administrativo para que ocupantes de um bem público, atendendo certas condições, possam exercer o direito de moradia.

Há uma discussão sobre a verdadeira natureza jurídica da CUEM, se seria um contrato administrativo ou um ato administrativo vinculado.

Embora as concessões de uso via de regra sejam um contrato administrativo, não se observa, na CUEM, a formação de vontade apta a caracterizar um contrato, se assemelhando mais a um ato administrativo vinculado, porquanto é um direito que necessariamente deve ser deferido àquele que seja seu legítimo titular nos termos da lei, de modo que uma solicitação de concessão para uso especial de moradia acarretará um ato administrativo vinculado afastado de qualquer discricionariedade, não cabendo análise de mérito por parte do Poder Público, máxime por ser um direito preconizado na Constituição Federal (artigo 183 §1º).

Conforme pontua Hely Lopes Meirelles (2016, p. 648- 649):

Não se trata de uma faculdade do Poder Público concedente, mas sim de um direito do possuidor, desde que provadas as condições previstas na lei. Assemelha-se à usucapião, mas inexistente a transferência do domínio. Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, mas direito real resolúvel.

Consigne-se que a natureza de concessão confere maior segurança aos beneficiários, porquanto não se trata de autorização de uso, que é discricionária e possui natureza precária. Tendo natureza de concessão, garante-se maior proteção aos concessionários dos imóveis públicos.

A CUEM é prevista na Constituição Federal no artigo 183 §1º, sendo regulamentada pela Medida Provisória nº 2.220/2001, que, originalmente, previu o seguinte:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 32, em seu artigo 2º, em face das transformações promovidas na Constituição sobre as Medidas Provisórias, aduziu que:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Destarte, a MP 2.220/2001, conquanto seja uma simples Medida Provisória, por ser anterior à EC 32/2001, encontra-se em vigor ainda atuamente. Ao decorrer do tempo, a referida Medida Provisória ainda sofreu outras duas alterações, a saber, a alteração promovida pela MP 759 de 2016 e a alteração promovida pela Lei 13.465/2017.

Hodiernamente, em razão desta última atualização, eis o teor do artigo 1º da MP 2.220/2001:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Observa-se que se trata de um instrumento com objetivo precípuo promover a regularização fundiária, nos casos em que os bens públicos são ocupadas informalmente pela população de pouco poder aquisitivo.

Verificam-se alguns requisitos para que se obtenha o título de concessão, entre os quais:

- a) requisito espacial, pois somente pode ser objeto da CUEM um imóvel público de até 250 metros quadrados localizado em área urbana;
- b) requisito temporal, pois somente pode ser conferida a CUEM caso haja a posse por 5 anos ininterruptos, sem oposição e referente a posses de até 22 de dezembro de 2016;
- c) requisito subjetivo, pois somente pode ser deferida a CUEM a quem não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural ou quem não já seja concessionário de outro imóvel do poder público.

Se o imóvel for maior que 250 metros quadrados e for utilizado por mais de um possuidor, vislumbra-se também a possibilidade da concessão de uso especial para fins de moradia na modalidade coletiva, preceituada no artigo 2º da MP 2.220/2001:

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Nesse caso, diferentemente da CUEM individual, para ter direito à CUEM coletiva, deve-se enquadrar necessariamente como grupo de baixa renda, o qual é indicado pelo artigo 6-A da Lei 9.636/1998, após alteração dada pela Lei n. 11.481/2007:

Art. 6-A. No caso de cadastramento de ocupações para fins de moradia cujo ocupante seja considerado carente ou de baixa renda, na forma do § 2º do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, a União poderá proceder à regularização fundiária da área, utilizando, entre outros, os instrumentos previstos no art. 18, no inciso VI do art. 19 e nos arts. 22-A e 31 desta Lei.

Desse modo, o conceito de população de baixa renda é previsto no artigo 1º, § 2º do Decreto Lei- 1.876/ 1981, atualmente modificado pela Lei 13.465/2017:

Art. 1º Ficam isentas do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmos, referentes a imóveis de propriedade da União, as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

§ 2º Considera-se carente ou de baixa renda, para fins da isenção disposta neste artigo, o responsável por imóvel da União que esteja devidamente inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou aquele responsável, cumulativamente:

I - cuja renda familiar mensal seja igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos; e

II - que não detenha posse ou propriedade de bens ou direitos em montante superior ao limite estabelecido pela Receita Federal do Brasil, para obrigatoriedade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física. (gifou-se)

Em se tratando da modalidade coletiva da CUEM, atribui-se igual fração ideal de terreno a cada possuidor, de acordo com o artigo 2º, § 2º da MP 2.220/2001.

Nesse ponto, a título de exemplo, pode-se citar um caso que teria sido um bom exemplo de CUEM coletiva ma acabou em um final trágico para inúmeras famílias. Trata-se do edifício

Wilton Paes de Almeida⁹, situado na Rua Antônio de Godói, no centro histórico de São Paulo. Possuía uma estrutura sofisticada quando foi inaugurado na década de 1960, com seus 24 andares, sendo posteriormente tombado em 1992, servindo como instalação de empresas e órgãos públicos ao longo do tempo, tendo sido adquirido pela União em 2002 e, a posteriori, após ser abandonado, foi ocupado informalmente por cerca de 248 pessoas (totalizando 92 famílias), quando finalmente fulminou por um incêndio que ocorrera em 2018.

Em face do total descaso do Poder Público, não que realizou nenhum instrumento de política urbana para regularização fundiária, o referido imóvel público deixou de ser utilizado devidamente, olvidando-se o Poder Público de que ali poderia, com alguns ajustes para atender ao padrões sanitários necessários, resultar uma CUEM coletiva¹⁰.

Em seguida, cumpre diferenciar a concessão de uso especial (art 183 § 1º da CF) da usucapião especial urbana prevista no 183 caput da CF. Ao passo que o caput do referido artigo preconiza que será transferido o *domínio* em relação aos imóveis privados, o § 1º possibilita a concessão do *uso* do bem público para fins de moradia. No primeiro caso há a aquisição originária da propriedade, no segundo, não se transfere a titularidade do proprietário, mas tão somente se concede o uso do bem para a finalidade específica do direito de moradia.

Frise-se que, para se obter o título de concessão, deve-se requerê-lo no âmbito administrativo ou no âmbito judicial, em caso de recusa, consoante o artigo 6º da MP 2.220/2001.

Em se tratando da via administrativa, a Administração Pública deve decidir o pedido em doze meses (artigo 6º, § 1º da MP 2.220/2001), devendo o interessado instruir o requerimento com certidão expedida pelo Poder Público municipal, atestando a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família, de acordo com artigo 6º, § 2º da MP 2.220/2001.

Caso seja deferido o pedido, deve ser feito o registro do termo administrativo ou da sentença declaratória da concessão de uso especial para fins de moradia nos imóveis, nos termos do artigo 167, I, 39, da Lei 6.015/1973.

⁹ G1. **Edifício Wilton Paes de Almeida: prédio que desabou em SP foi projetado na década de 1960 e era patrimônio histórico.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml> Acesso em: 02 set. 2022.

¹⁰ MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O que Mudou em Seu Regime Jurídico Desde a Constituição de 1988 até a Lei n.13465 de 2017?** Disponível em <http://genjuridico.com.br/2019/04/03/concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-o-que-mudou-em-seu-regime-juridico-desde-a-constituicao-de-1988-ate-a-lei-n-13465-de-2017/> Acesso em: 01 out. 2022.

No âmbito da União, incumbe à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a regularização dos imóveis públicos. Conforme dispõe o artigo 1º da Lei 9.636/ 1998:

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Outrossim, consoante o artigo 23 da Lei 11.481/2007, incumbe à SPU a adoção de providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

Com efeito, o SNHIS tem como um de seus objetivos viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável (artigo 2º, I, da Lei 11.124/2005). Trata-se de importante mecanismo através do qual se pode exponenciar a regularização fundiária no país, porquanto atua seguindo como um de seus princípios o da “moradia digna como direito e vetor de inclusão social” (art 4º, I, b da Lei 11.124/2005).

Por derradeiro, nos casos em que seja inviável a utilização de um imóvel público, por suas precárias condições estruturais, em face do risco à vida ou à saúde dos ocupantes, é garantido ao possuidor exercer o direito à CUEM em outra localidade, de acordo com o artigo 4º da MP 2.220/2001. Frise-se, porém, que tal reassentamento da população em outro local não pode ensejar a remoção arbitrária, pois tal disposição é adstrita à principiologia urbanística-constitucional como um todo e não representa faculdade discricionária da Administração Pública (CORREIA 2015).

4.2 EFETIVIDADE DA TUTELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL SOB A ÓTICA PÓS-POSITIVISTA

Nesse momento, é necessário avaliar se a concessão de uso especial para fins de moradia se trata de um efetivo instrumento da política urbana na regularização fundiária no país.

No âmbito administrativo, é notório que há um grande número de imóveis públicos vazios que poderiam ter destinação social para utilização com finalidade de moradia.

Em julho de 2020, a SPU abriu um procedimento de concorrência pública pela internet¹¹ para alienação dos imóveis federais, com a expectativa de resolver o problema do abandono desses imóveis e, conseqüentemente, poder arrecadar IPTU para as municipalidades do Poder Público, estimando-se uma arrecadação de R\$ 1,7 bilhões através da venda de 907 imóveis públicos.

Trata-se de uma das possíveis opções para resolução do impasse, diante do quadro elevado de imóveis públicos abandonados.

Isso porque, de acordo com uma denúncia realizada em 2018 pela Agência Pública¹², havia 10.034 imóveis da União desocupados em 2017 conforme apuração da SPU, embora outros 16 mil imóveis estivessem sem registro e apenas 939 imóveis com concessão de uso especial para fins de moradia.

Frise-se que esse levantamento realizado em 2017 não reflete a realidade atual, o que sobressalta a necessidade de continuidade do estudo por parte da SPU, em razão de lhe incumbir a administração dos imóveis da União.

De toda sorte, mesmo desatualizado, tal número revela que as políticas públicas (como a CUEM) não são realizadas sobre esses imóveis com tanta ênfase, preferindo-se, conforme visto, a alienação de tais bens para auferir receita. Essa, sem dúvida, é uma opção política que deixa à margem uma população vulnerável que poderia ser beneficiada com o direito social de moradia.

Nesse diapasão, verificam-se também alguns fatores que interferem na não aplicação desse instrumento de política urbana instituído pela MP 2.220/2001, quais sejam:

- I) a recente regulamentação da CUEM no ordenamento jurídico brasileiro;
- II) a não transparência da SPU a respeito do quantitativo de imóveis federais vagos disponíveis para moradia, pois, embora haja a campanha “Dados Abertos” e a disponibilização de planilhas com os imóveis da União listados no site do governo federal em observância à Lei de Acesso à Informação, tais informações não estão esquematizadas em infográficos didáticos e são pouco estudadas pela população em geral, sendo de difícil acesso e compreensão para pessoas que não são da área da arquitetura ou ligadas à pesquisa de áreas urbanísticas;
- III) a falta de consciência do público em geral sobre a existência da CUEM e a tímida

¹¹ Agência Brasil. **Imóveis da União desocupados serão vendidos pela internet**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/imoveis-da-uniao-desocupados-serao-vendidos-pela-internet>. Acesso em: 08 set. 2022.

¹² Agência Pública. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso**. Disponível em: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08 set. 2022.

reivindicação desse direito pelos movimentos sociais que se mobilizam em prol da regularização fundiária em locais carentes do país.

Outrossim, no âmbito administrativo, devido ao fato de muitos imóveis públicos federais estarem cedidos às municipalidades, há o problema de diálogo com a prefeitura. Deve-se observar, nesse sentido, que o direito de moradia é resultado da repartição de competência estabelecida pela CF/88, de modo que os entes federados devem atuar em harmonia no sentido de promoção desse direito.

Desse modo, a CUEM só pode ser efetivada no âmbito administrativo quando haja a disseminação em larga escala dessa política urbana pelos indivíduos e pela própria administração pública, seus servidores, seus governantes, pois, assim, tornar-se-ia possível a promoção do mínimo existencial para os que se encontram em situação de rua.

Para efetivação da CUEM é necessário ponderar, de um lado, o número de imóveis públicos vagos (bem como suas condições de uso) e, do outro, o número de pessoas em situação de rua. Há, também, a necessidade de realização de um estudo para saber com maior acurácia se tal prática é mais econômica para a Administração Pública, ou se a construção de moradias populares é a melhor alternativa para a regularização fundiária, porém, de antemão, a CUEM pode ser vista como uma alternativa mais simples, pois, nos locais abandonados com condição de uso, basta a outorga para particulares a título gratuito, além de, evidentemente, vigilância contínua do Poder Público para que as condições sanitárias mantenham-se em consonância com as regras urbanísticas ao decorrer do tempo. Desse modo, a CUEM pode ser considerada uma medida viável para promoção do direito de moradia, devendo-se buscar cadastrar, com urgência, as pessoas em situação de rua no CadÚnico do governo federal para que possa haver, inclusive, uma maior assistência a tais pessoas.

No âmbito judicial, não há um enfrentamento do tema de modo como deveria. No âmbito dos tribunais superiores, a CUEM em si não chegou a ser apreciada ainda com maior afinco, apenas questões paralelas foram consideradas, uma vez que tal temática encontra óbice nas súmulas que vedam o revolvimento fático da matéria (súmulas 279 do STF e súmula 7 do STJ). Vejamos:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ÁREA PÚBLICA. **CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**. DIREITO INDIVIDUAL À MORADIA. REQUISITOS COMPROVADOS. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. **O recurso extraordinário não se presta à análise de matéria infraconstitucional, tampouco ao reexame dos fatos e das provas constantes dos autos (Súmula 279 do STF)**. 2. Agravo interno desprovido, com imposição de

multa de 5% (cinco por cento) do valor atualizado da causa (artigo 1.021, § 4º, do CPC), caso seja unânime a votação. 3. Honorários advocatícios majorados ao máximo legal em desfavor da parte recorrente, caso as instâncias de origem os tenham fixado, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º e a eventual concessão de justiça gratuita.

(RE 1319166 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-212 DIVULG 25-10-2021 PUBLIC 26-10-2021) (grifou-se)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO ESPECIAL DE USO PARA FINS DE MORADIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO DISPOSITIVO DE LEI INVOCADO. NÃO VERIFICAÇÃO POR ESTA CORTE DE ERRO, OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO VERGASTADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. OPOSIÇÃO AO EXERCÍCIO DA POSSE CONSTATADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se de ação ordinária ajuizada pela recorrente com o objetivo de concessão de uso especial de imóvel para moradia. 2. Inexiste violação do art. 535 do CPC/73 quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida. 3. Quando a questão levantada não foi discutida pelo Tribunal de Origem e não foi verificada por esta Corte existência de erro, omissão, contradição ou obscuridade não cabe prequestionamento da matéria, nos termos do art. 1.025 do CPC, incidindo na espécie o enunciado da Súmula 211/STJ. 3. Não configura contradição afirmar a falta de prequestionamento e afastar indicação de afronta ao art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, uma vez que é perfeitamente possível o julgado se encontrar devidamente fundamentado sem, no entanto, ter decidido a causa à luz dos preceitos jurídicos desejados pela postulante, pois a tal não está obrigado. 4. **In casu, tendo o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, apreciado a controvérsia acerca da inexistência de posse mansa e pacífica, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática, não há como aferir eventual violação de dispositivo legal sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, tarefa que, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame. Agravo interno improvido.**

(AgInt no AREsp n. 844.804/MG, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 7/4/2016, DJe de 15/4/2016.) (grifou-se)

Desse modo, por envolver necessariamente uma análise fática dos requisitos para sua concessão, resta observar como o tema tem sido enfrentado no âmbito de tribunais de 2º grau:

APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA - MEDIDA PROVISÓRIA 2.220, DE 04.09.2001 - REQUISITOS PARA OBTENÇÃO - COMPROVAÇÃO - LOTE DE METRAGEM INFERIOR AO LIMITE MÍNIMO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL - IRRELEVÂNCIA - PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA, AO DIREITO À MORADIA, À BOA-FÉ E À LEGÍTIMA EXPECTATIVA - PROCEDÊNCIA DO

PEDIDO 1. A concessão de uso especial para fins de moradia é garantida ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 (duzentos e cinquenta) metros quadrados por mais de 5 (cinco) anos ininterruptos. 2. **Comprovados os requisitos do art. 1º da Medida Provisória 2.220/2001, impõe-se a procedência do pedido de concessão de uso especial para fins de moradia de imóvel público localizado em área urbana.** 3. Embora o limite mínimo para lotes em perímetro urbano previsto no art. 4º da Lei 6.766/1979 constitua diretriz a ser observada pelos municípios na regulamentação dos seus interesses locais, tal dispositivo não deve ser interpretado de forma absoluta, impondo sua análise e incidência conforme o caso concreto, em consonância com os demais preceitos normativos e principiológicos. 4. Possibilidade de deferimento da concessão de uso especial do imóvel ocupado (sem contestação) pela autora há mais de 40 anos, ainda que apresente área inferior à estipulada na Lei 6.766/1979. Observância aos princípios da segurança jurídica, amparo à moradia, boa-fé e proteção à legítima expectativa. 5. Recurso não provido. (TJ-MG - AC: XXXXX40861774001 Belo Horizonte, Relator: Áurea Brasil, Data de Julgamento: 03/02/2022, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/02/2022) (grifou-se)

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. MP nº 2220/01, que regulamenta o art. 183 da CR. **O direito à concessão especial de uso, observados os requisitos legais, impõe aos entes federados um poder-dever de agir no sentido de assegurar moradia aos desamparados, de forma a dar efetividade a direito fundamental assinalado no art. 6º da CR.** Preenchimento dos requisitos legais para concessão do benefício, na hipótese, facultado ao Poder Público assegurar o exercício desse direito em outro local na hipótese de ocupação de imóvel, no prazo de 1 ano, a partir do qual, no silêncio da Administração, consolidar-se-á o status quo. Sentença parcialmente reformada. Recurso parcialmente provido. (TJ-SP - AC: XXXXX20178260053 SP XXXXX-42.2017.8.26.0053, Relator: Coimbra Schmidt, Data de Julgamento: 19/02/2020, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/02/2020) (grifou-se)

De forma geral, nota-se que, quando se observam os requisitos estabelecidos na MP 2.220/2001 citado alhures, há a obrigatoriedade do Estado em conceder o uso do imóvel público para fins de moradia, sendo, portanto, um direito subjetivo do indivíduo obter tal outorga ao preencher os requisitos legais. No entanto, o direito subjetivo não é em relação a um imóvel em específico a ser obtido, mas sim em relação ao direito de uso para fins de moradia, pois o Poder Público tem a faculdade de escolher outro local para que o particular exerça o direito com mais segurança.

No caso julgado pelo TJMG, verificou-se se tratar de uma apelação interposta pelo Município de Belo Horizonte para afastar a concessão de uso especial deferida pelo juízo de 1º grau à autora. O TJMG julgou improcedente o recurso do Município por entender que estavam presentes os requisitos para a CUEM. Cuidava-se de um imóvel urbano de área

inferior a 125m² localizado em Belo Horizonte adquirido pela família da autora em 1967 em um terreno do Município.

No caso julgado pelo TJSP, verificou-se se tratar uma apelação interposta pelo Estado de São Paulo, questionando sentença que concedeu o uso especial para fins de moradia. Houve reforma parcial da sentença. Cuidava-se de um imóvel urbano de área de 25,25 m², construído em terreno desapropriado pelo DER nos anos 1970 e transferido para o Estado de São Paulo em 2006. A autora demonstrou a posse desde 2010, cumprindo os demais requisitos da MP 2.220/2001.

Conquanto tais casos colecionados representem uma parcela daquilo que representa a totalidade das discussões em torno do tema, deve-se considerar a inexpressiva estatística de casos tramitando no judiciário brasileiro a respeito da CUEM.

De acordo com um levantamento realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Cidadania, através da série Pensando o Direito n° 60¹³, da data de criação da CUEM, ou seja, de 4 de setembro de 2001, até 31 de dezembro de 2013, houve apenas 82 decisões judiciais sobre o tema (considerando os Tribunais de Justiça e os Tribunais Federais).

O levantamento indicou, também, quais principais óbices à efetividade da CUEM, destacando-se a desqualificação da posse (através da alegação de que se trata de mera detenção) e a tendência dos tribunais de considerarem o direito de propriedade pública em detrimento do direito à posse com finalidade de moradia.

Por essa razão, é notório que a concessão de uso especial para fins de moradia ainda precisa de tempo para se desenvolver na jurisprudência pátria, sendo, até o momento, efetiva no plano legislativo, servindo de parâmetro para intérpretes que optem por uma ótica pós-positivista, a qual procura aplicar na prática as normas preconizadas no ordenamento jurídico (positivadas), alocando os direitos fundamentais como o ponto de destaque no ordenamento jurídico.

Sendo o artigo 183 § 1º da CF e a MP 2.220/2001 já responsáveis por regular *in totum* a matéria aqui tratada (concessão de uso especial para fins de moradia), deve-se proceder à busca urgente pela sua efetivação, uma vez que os direitos sociais fundamentais continuam sendo vergastados devido ao descaso para com as pessoas em situação de rua.

¹³ BRASIL. **Não tinha teto, não tinha nada** : porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016. 142 p. : il. color. – (Série pensando o direito ; 60) Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf Acesso em 02 out. 2022.

5 CONCLUSÃO

Observou-se, no presente trabalho, que a concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento da política urbana pouco utilizado para a regularização fundiária no país, apesar de os dados estatísticos encontrados não serem os mais atualizados em razão da pouca exploração do tema. Em contrapartida, o número crescente de assentamentos informais revela que há um aumento de ocupação de áreas originalmente pertencentes ao poder público, mas que deixaram de cumprir a função social da propriedade.

Diante desse impasse, notou-se que inexistente direito de usucapião para aquisição de bens públicos, malgrado em casos excepcionais possa-se observar na jurisprudência pátria particulares adquirindo bens públicos desafetados, sem utilização alguma por parte do Poder Público. Em razão dessa vedação à aquisição de bens públicos por parte de particulares, torna-se necessária a utilização da CUEM para regularização fundiária urbana.

Nesse sentido, visualizou-se de forma nítida que o tratamento legal da concessão de uso especial para fins de moradia faz pressupor que sua aplicabilidade ocorra de modo mais prático do que de fato o é, quando, na realidade, há diversos obstáculos para a sua efetivação como i) a recente regulamentação da CUEM no ordenamento jurídico; ii) a inexistência da discussão do STF ou STJ sobre o tema; iii) a falta de consciência do público em geral sobre a existência da CUEM e a tímida reivindicação desse direito pelos movimentos sociais que se mobilizam em prol da regularização fundiária em locais carentes do país; iv) preferência por políticas que valorizam o lucro da exploração dos imóveis abandonados em detrimento da destinação para moradia; v) sobrepujança do direito de propriedade do Poder Público, opondo-se amiúde às ocupações realizadas por particulares.

Sendo a CUEM utilizada para garantir o direito de moradia para as pessoas em situação de rua, outras questões alastram-se, agravando ainda mais as dificuldades de sua aplicação, como i) a não identificação do quantitativo preciso de pessoas em tal situação e dos bens públicos vagos em condições para uso; ii) a falta de consciência da população em geral da existência da concessão de uso especial para fins de moradia.

A despeito das dificuldades verificadas, cumpre assinalar que a concessão de uso especial para fins de moradia pode ser vista como uma alternativa célere e econômica que pode sanar o quadro de ocupações irregulares de área pública. Desse modo, trata-se de um instrumento de política pública que, se for mais utilizado, pode garantir o mínimo existencial para diversas famílias que estão em situação de hipervulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Imóveis da União desocupados serão vendidos pela internet.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/imoveis-da-uniao-desocupados-serao-vendidos-pela-internet>. Acesso em: 08 set. 2022.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso.** Disponível em: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08 set. 2022.

BEZERRA, Lucila. **População de rua: faltam dados para guiar políticas no Recife.** Apesar de ser visível o aumento de pessoas em situação de rua na pandemia, últimas pesquisas sobre o setor são de 2019. Brasil de Fato. 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/21/recife-faltam-dados-para-guiar-politicas-sobre-populacaoderua#:~:text=Apesar%20dessa%20realidade%2C%20o%20C3%BAltimo,quantas%20pessoas%20est%C3%A3o%20nas%20ruas>. Acesso em: 18 out. 2022.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação da Liberdade: FAPESP, 1998.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 7.053 (2009).** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei Nº 1.876** (1981). Dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1876.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 26** (2000). Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 32** (2001). Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei 9.636** (1998). Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei 10.406** (2002). Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei 11.124** (2005). Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei 11.481** (2007). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm, Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220** (2001). Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano -CNDU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm#:~:text=2220&text=MEDIDA%20 Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Não tinha teto, não tinha nada** : porque os instrumentos de regularização fundiária

(ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016. 142 p. : il. color. – (Série pensando o direito ; 60)Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. **Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua**, Governo Federal, 2008. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 45/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio de 2004. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ARE 639.337 AgR**. Rel. Min. Celso de Mello. Diário Oficial da União. Brasília, 23 de agosto de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428#:~:text=Impe nde%20assinalar%2C%20contudo%2C%20que%20tal,ser%20acessado%20no%20endere% C3%A7o%20eletr%C3%B4nico>. Acesso em: 29 set. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Constitucionalização do Direito da Cidade**. In: MELLO, Marco Aurélio Bezerra de. *Direito Imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25.^a ed.. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Edésio. Regularização da Terra e da Moradia. **A Produção Socioeconômica, Política e Jurídica da Informalidade Urbana**. Instituto Polis: São Paulo, 2002.

FIUZA, César. **Direito civil**: curso completo. 18. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

G1. **Ao menos 38 mil novas pessoas começaram a viver nas ruas desde o início da pandemia no Brasil**. GloboNews. 13/10/2022 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

G1. Edifício Wilton Paes de Almeida: prédio que desabou em SP foi projetado na década de 1960 e era patrimônio histórico. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/edificio-wilton-paes-de-almeida-predio-que-desabou-em-sp-foi-projetado-na-decada-de-1960-e-era-patrimonio-historico.ghtml>. Acesso em: 02 set. 2022.

G1. Pesquisa mostra que população de rua na cidade de SP é 30% maior do que indica censo municipal; número chega a 42 mil pessoas. Jornal Hoje. 09/06/2022 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/pesquisa-mostra-que-populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-e-30percent-maior-do-que-indica-censo-municipal-numero-chega-a-42-mil-pessoas.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

IPEA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Nota técnica nº 73. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

IPEA. População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19. Data de Publicação: 12/06/2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=3581. Acesso em: 12 dez. 2021.

JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. FRJ determina que a União e o IBGE incluam as populações em situação de rua no Censo de 2020. Disponível em <https://www.jfrj.jus.br/conteudo/noticia/jfrj-determina-que-uniao-e-o-ibge-incluam-populacoes-em-situacao-de-rua-no-censo-de>. Acesso em: 07 mai. 2022. Setença disponível em: <https://assibge.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Senten%C3%A7a-Censo-IBGE.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2022.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988. Disponível em: http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/publiicacao_planhab_capa.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.

MARICATO, Erminia. Brasil, cidades: alternativas a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O que Mudou em Seu Regime Jurídico Desde a Constituição de 1988 até a Lei n.13465 de 2017? Disponível em <http://genjuridico.com.br/2019/04/03/concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-o-que-mudou-em-seu-regime-juridico-desde-a-constituicao-de-1988-ate-a-lei-n-13465-de-2017/> Acesso em: 01 out. 2022.

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

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/humanrights/universaldeclaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 12 ago. 2022.

ONU. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. 31º período de sessões Tema 3 da agenda. 30 de dezembro de 2015. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em: 02 out. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. 21 ed. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 2015.

SARLET, Wolfgang Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARMENTO, Daniel. **A dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. - 13. ed. - São Paulo : Editora Atlas, 2013.

VIEIRA, M. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.