

## **A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento da política urbana**

### **The special concession of use for housing as an instrument of urban policy**

**Daniel Araújo de Assis<sup>1</sup>**

#### **RESUMO**

Este artigo explora a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento vital na política urbana do Brasil, visando abordar a problemática habitacional. A análise inclui a legislação, doutrina, dados e estatísticas públicas, jurisprudência pertinentes e a dinâmica factual dos assentamentos informais, com ênfase na implementação de políticas públicas eficientes para a regularização fundiária. Distingue a usucapião da CUEM, destacando a relevância desta última em contextos urbanos, particularmente na Cidade de São Paulo. Propõe ainda a exploração de outras aplicações práticas da CUEM, além de uma reflexão sobre como tais iniciativas podem efetivar a política urbana em andamento no Brasil, assegurando o direito à moradia digna e integrando habitantes de áreas informais ao tecido urbano de maneira legal e socialmente responsável.

**Palavras-chave:** cidade; moradia; política pública; regularização fundiária; concessão de uso.

#### **ABSTRACT**

This article investigates the special concession of use for housing purposes as a crucial tool in Brazil's urban policy, addressing housing issues. The analysis encompasses legislation, doctrine, public data and statistics, relevant precedents, and the factual dynamics of informal settlements, with a focus on implementing efficient public policies for land regularization. It differentiates between acquisitive prescription and concession of use, underscoring the latter's importance in urban contexts, especially in São Paulo City. The paper further explores other practical applications of the concession, reflecting on how such initiatives can actualize ongoing urban policy in Brazil, ensuring the right to dignified housing and integrating residents of informal areas into the urban fabric in a legal and socially responsible manner.

**Keywords:** city; public policy; land regularization; concession of use.

### **1 Introdução**

*Pode haver uma janela alta de onde eu veja o céu e o mar, mas deve haver um canto bem sossegado em que eu possa ficar sozinho, quieto, pensando minhas coisas, um canto sossegado onde um dia eu possa morrer.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Residente Jurídico do Programa de Residência Jurídica da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, alocado no Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio – DEMAP (2022-2025). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Especialista (MBA) em Gestão e Inovação pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: daniel.araujo.assis@gmail.com

<sup>2</sup> Durante sua aula magna sobre “o direito à moradia”, ministrada na abertura do semestre letivo de 2000

A problemática habitacional no Brasil, em sua essência, constitui uma questão estrutural de significativa gravidade: cerca de 45 milhões de indivíduos residem em condições habitacionais precárias<sup>3-4</sup> (IBGE, 2020, p. 76), enquanto outros 280 mil não têm sequer um teto para se abrigar (IPEA, 2022). Um caminho natural para indivíduos nessa situação de vulnerabilidade socioeconômica é a ocupação de terrenos nas periferias das grandes cidades, onde o custo de vida é notadamente mais baixo (CHAGAS, 2007, p. 43). Nesses terrenos periféricos, ao largo do olhar da sociedade e do vigiar da segurança pública, famílias se assentam em terrenos desocupados ou negligenciados, onde, marginalizadas, fincam ânimo de moradia, impulsionadas pela necessidade de tudo e pela falta de alternativas.

Esses assentamentos<sup>5</sup>, marcados pela irregularidade fundiária, atingem mesmo os imóveis propriedade do Estado. Por vezes avassaladora, essa ocupação desenfreada do território urbano reflete a urgência e complexidade dos problemas habitacionais nas metrópoles brasileiras desde o marcante êxodo rural (CHAGAS, 2007, p. 18). De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), em Belém (PA) e Manaus (AM), mais da metade dos domicílios estão em aglomerados subnormais, com 55,5% e 53,3% respectivamente. Salvador (BA) tem 41,8% de suas habitações nessas condições. Embora São Paulo e Rio de Janeiro tenham menos de 20% de domicílios em aglomerados subnormais, em números absolutos, lideram: Rio tem 453.571 e São Paulo 529.921 domicílios nessas áreas.

A propensão para a ocupação dessas áreas periféricas é fomentada pela pobreza<sup>6</sup> das famílias, incapazes de suportar os custos dos alugueres em bairros mais bem estruturados ou mesmo de ali adquirir uma moradia. Em grandes centros urbanos, os preços no setor imobiliário atingem patamares proibitivos para a maior parte da população (VIANA, 2000, p. 549; CHAGAS, 2007; SCHREIBER, 2014; CASTELANI; KRUSE, 2023). A informação sobre novas ocupações em zonas periféricas se dissemina, percebida por muitos como uma janela para uma vida melhor.<sup>7</sup>

---

na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o Prof. Rui Geraldo resgatou esse exato trecho da crônica “A Casa”, de Rubem Braga. Destaca um profundo sentimento de solidariedade, tornando a leitura de ambos – a crônica e a aula – altamente recomendada.

<sup>3</sup> De acordo com a Síntese dos Indicadores Sociais (IBGE, 2020), são consideradas habitações precárias aquelas que apresentam características como: construção com restos de madeira, ausência de banheiro, situações em que as famílias dispõem de mais de 30% da renda com aluguel, falta de documento de posse ou propriedade, e locais onde mais de três pessoas compartilham o mesmo quarto.

<sup>4</sup> Em 2019, 21,6% da população brasileira, ou seja, cerca de 45,2 milhões de pessoas em 14,2 milhões de domicílios, viviam em condições de inadequação domiciliar. Esse índice sobe para 43,2% entre aqueles com renda domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, e é ainda mais acentuado para quem vive com menos de US\$ 1,90 PPC por dia (IBGE, 2020).

<sup>5</sup> A definição dessas áreas, para o IBGE, é dita como “aglomerados subnormais” desde meados da década de 1980: “ocupações irregulares de terrenos para fins de habitação em áreas urbanas e que, em geral, são caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas restritas à ocupação”. Em evento recente, a fundação promoveu uma audiência pública para substituição do termo para adequação fática e metodológica, propondo o termo “favelas e assentamentos populares”, a significar “territórios urbanos originados das diversas estratégias utilizadas pelas camadas populares para viabilizar, geralmente de forma autônoma, suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidas à garantia do direito à cidade” (IBGE, 2023). A alteração segue em revisão.

<sup>6</sup> Segundo a acepção adotada para este trabalho, pobreza “não pode ser definida apenas em termos de níveis materiais de sobrevivência, mas tem de considerar aqueles indivíduos que, apesar de conseguirem sobreviver acima do mínimo, não tem acesso aos mais importantes benefícios das sociedades urbanas modernas, como educação, saneamento básico, saúde, cultura e integração social” (MARQUES; TORRES, 2005, p. 40).

<sup>7</sup> A fonte mais confiável e científica para essas informações reside na prática jurídica relacionada a

Nesses locais, aliás, ainda que existam áreas públicas, é comum a ausência de atuação efetiva do Poder Público. Os municípios, diante de suas intrincadas políticas públicas, frequentemente carecem de recursos para atender aos moradores de regiões distantes, periféricas, ou simplesmente negligenciadas devido ao seu risco, inacessibilidade ou limitado potencial de aproveitamento. A infraestrutura presente nos centros urbanos, já muitas vezes deficiente, tende a ser inexistente em suas zonas periféricas (VIANA, 2000, p. 550).

O direito à moradia é reconhecidamente de natureza humana e fundamental, afinal integra o espectro dos direitos sociais articulados no art. 6º da Constituição Federal (CF) e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como consta de seu art. 11, §1º.<sup>8</sup> Daí, portanto, decorre sua imediata cogência e aplicabilidade, tal qual dispõe o art. 5º, §1º, da Constituição<sup>9</sup> (PIOVESAN, 2013, p. 143). A despeito das décadas transcorridas desde essas declarações, a realidade social mostra-se persistentemente desafiadora, agravada pelo significativo crescimento populacional do último século.

A exigência para que o Estado intensifique seus esforços na concretização de direitos dessa envergadura é incontestável, e consta do art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 – ratificada pelo Brasil em 1992 –,<sup>10</sup> que impõe ao signatário o dever de promover o desenvolvimento progressivo de sua sociedade, incluindo a efetivação dos direitos sociais, dentre os quais se destaca o direito à moradia.

Nesse contexto, surge a regularização fundiária urbana, delineada pelo art. 10 da Lei nº 13.465/2017, que visa a organização de núcleos urbanos informais, melhorando condições urbanísticas e ambientais, e a criação de unidades imobiliárias com direitos reais para os ocupantes. Seus objetivos incluem ampliar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, promover a integração social e econômica, incentivar soluções extrajudiciais de conflitos, garantir moradia digna, assegurar a função social da propriedade, eficiência no uso do solo, e prevenir novos assentamentos informais. Esta iniciativa representa um exemplo paradigmático de como o direito se adapta à realidade fática que se propõe a regular: é sobre um Estado que abandonou um discurso abstencionista, programático e impeditivo para adotar um compromisso com a solução do seu problema habitacional (VIANA, 2000, p. 544-545).

---

interditos possessórios e ações civis públicas. As narrativas apresentadas nesses contextos são consistentemente alinhadas ao relatar a propagação de informações sobre novos assentamentos em processo de ocupação em áreas específicas da cidade, atraindo potenciais interessados. Ademais, observa-se em certos casos a emergência de líderes, frequentemente entre os primeiros ocupantes, que instituem a cobrança de aluguéis daqueles que decidem residir no local. O Prof. Rui Geraldo (2000, p. 548) compartilha desses fatos.

<sup>8</sup> Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a 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. (BRASIL, 1992a).

<sup>9</sup> Diz o art. 5º, §1º, CF, que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

<sup>10</sup> O citado dispositivo encontra-se no “Capítulo III”, que trata dos “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, *in verbis*: “Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (BRASIL, 1992b).

Isso implica, necessariamente, a implementação de uma política eficaz de desenvolvimento urbano e habitação. O direito à moradia, entrelaçado ao direito à cidade e ao desenvolvimento sustentável,<sup>11</sup> é parte integrante da política urbana oficial do Estado brasileiro. Este enfoque é respaldado pelos arts. 182 e 183 da Constituição, que abordam o direito à legitimação da posse urbana, como parte da solução habitacional, tanto em propriedades privadas quanto em áreas públicas – sendo este último o foco principal desta análise. Este é o tema central a ser explorado aqui. E como a concessão de uso especial pode ajudar?

A ideia de se debruçar sobre esse trabalho emergiu de uma análise criteriosa sobre as ferramentas jurídicas e políticas disponíveis ao Estado, já contempladas na legislação, para enfrentar o desafio estrutural do acesso à moradia – que, pela sua magnitude, exige um esforço político considerável. Dentro deste contexto, destaca-se a concessão de uso especial para fins de moradia como um mecanismo vital para a regularização fundiária urbana: de que maneira esse instrumento pode ser eficaz? E como seu emprego pode ser otimizado? O propósito deste ensaio é duplo: refletir e constranger (STRECK, 2020) - incitando, disseminando conhecimento e sensibilizando os envolvidos na política urbana, seja em execução, seja em direção.

Portanto, não há aqui uma pretensão de esgotamento do tema – que em poucas páginas não caberiam, diante da multiplicidade de questões práticas e subjetivas que o direito à moradia e a política afeta podem levantar. Houve, sim, um estudo dedicado e dirigido à utilização da concessão de uso especial para fins de moradia de forma otimizada e com vistas à concretização dos preceitos constitucionais e convencionais. E para isso, recorreu-se à legislação correlata, à doutrina sapiente, aos dados e estatísticas públicas e ao letrado entendimento jurisprudencial para uma pesquisa documental indireta, bibliográfica e documental, descritiva quanto ao objetivo, de finalidade básica aplicada, qualitativa quanto à abordagem e de método dialético.

## **2 Sobre a MP n. 2.220/2001: o que é *essa* concessão de uso especial para fins de moradia**

Como resposta aos mandamentos constitucionais e convencionais para mitigar esse problema estrutural, a União Federal, por intermédio do Presidente da República e com a ratificação do Congresso Nacional, promulgou a Medida Provisória (MP) nº 2.220/2001. Esta “dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia [CUEM] conforme o §1º do art. 183 da Constituição [...] e dá outras medidas”.

Se o título de domínio previsto no art. 183, §1º, da Constituição Federal<sup>12</sup> está regulado pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade [EC], arts. 9º e 10), a concessão de uso, prevista na mesma regra constitucional, foi perfectibilizada pelo advento da MP nº 2.220/2001. Se a ocupação ocorrer em área privada, estar-se-á pleiteando uma usucapião<sup>13</sup> especial urbana; se em área pública, uma concessão de uso. Logo, foram reguladas de maneira integrada pelo Estatuto da Cidade, apesar do veto presidencial à

---

<sup>11</sup> Segundo o art. 2º, I, do Estatuto da Cidade: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (i) garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001a).

<sup>12</sup> Art. 183. [...] §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>13</sup> A usucapião, instituto de origem romana, provém do latim *usucapio*, que se traduz como *adquirir pelo uso*.

Seção VI<sup>14</sup>, destinada a tratar especificamente da segunda (BRASIL, 2001c). Concessão de uso, portanto, não se confunde com a usucapião – uma diferenciação conceitual, aliás, que reverbera pelo próprio direito a ser adquirido.

Segundo a preleção de Rubens Limongi França (1971, p. 114-115), a aquisição originária de propriedade e de direitos reais pode ser efetivada através da usucapião, um mecanismo jurídico que transcende a mera posse, concedendo ao possuidor uma gama de poderes sobre o bem, que incluem o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação. Esses poderes são manifestações do direito real, variando em amplitude, desde a integralidade na propriedade e na laje até restrições em situações como habitação, uso e usufruto (Silvestre, 2020).

No âmbito da usucapião, Lafayette (1956, p. 169) destaca que o indivíduo que a reivindica (usucapiente) adquire a propriedade, ao passo que o proprietário registrado anterior (usucapido) perde de forma irrevogável seus direitos sobre o bem, incluindo o domínio. Essa transferência de propriedade acontece após o transcurso de um período específico, o que leva a usucapião a ser frequentemente descrita como prescrição aquisitiva (MONTEIRO, 2014, p. 125).

A concessão de uso, a seu turno, não trata da aquisição de propriedade (AGUIAR; BORBA, 2006, p. 159). Aliás, o mesmo art. 183, §1º, da Constituição Federal, ao estipular o direito ao título de domínio e à concessão de uso àqueles que cumprirem os requisitos estabelecidos no *caput*, prescreve em seu §3º que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.<sup>15</sup> A normativa constitucional exclui a possibilidade de aquisição de propriedades públicas pelo decurso do tempo. Diante dessa realidade, a única alternativa para conciliar a permanência de ocupantes em terras públicas com a manutenção do domínio estatal é a outorga de uso.

A adoção de formas precárias de outorga, como a autorização ou permissão de uso, não seria adequada para oferecer estabilidade aos ocupantes, razão pela qual o legislador optou pela concessão de uso como mecanismo mais apropriado – escolha que visa proporcionar maior previsibilidade e segurança jurídica aos ocupantes, alinhando-se também ao direito à moradia e à dignidade humana. A concessão de uso é, ao lado da usucapião e demais formas de direito, meio de concretização da função social da propriedade (TEPEDINO; SCHREIBER, 2000, p. 43).<sup>16</sup>

Logo, a CUEM pode ser conceituada como um ato administrativo negocial vinculado, através do qual o Estado outorga ao cidadão o direito de residir em um terreno público conforme condições previamente impostas.<sup>17</sup> Formalizado por meio de um

---

<sup>14</sup> De acordo com o veto presidencial à Seção VI, compreendendo os arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade: “O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público” (BRASIL, 2001c).

<sup>15</sup> Expandindo o escopo da Constituição Federal, o Código Civil, em seu art. 102, proíbe expressamente a usucapião de todos os bens públicos, sejam móveis ou imóveis. Este entendimento é reforçado jurisprudencialmente: a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal confirma que, desde a vigência do Código Civil, bens dominicais e outros bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião. Além disso, conforme a Súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça, a ocupação indevida de bem público é considerada mera detenção, de natureza precária, e não dá direito a retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.

<sup>16</sup> Segundo os autores, “Delinca-se, na verdade, uma nova ordem pública, em que a tutela da propriedade privada não pode estar desvinculada da proteção de situações jurídicas não patrimoniais, com prioridade axiológica na legalidade constitucional, de modo a servir [...] de ‘garantia de agasalho, casa de refúgio do cidadão’”.

<sup>17</sup> A finalidade de uso na CUEM também pode ser comercial, a rigor do previsto pelo art. 9º da MP nº

título,<sup>18</sup> pode ser expedido tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Judiciário – e aqui há uma ordem de preferência legal, já que o art. 6º da MP nº 2.220/2001 é taxativo ao consignar que “o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial”. E mais: seu §1º não deixou qualquer brecha ao prescrever que a “Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo” (BRASIL, 2001b).

A norma, contudo, apresenta uma lacuna significativa no que concerne às benfeitorias realizadas nesses imóveis. Conforme o art. 8º, a extinção do direito ocorre quando o concessionário: (i) utiliza o imóvel para fins diversos da moradia própria ou de sua família; ou (ii) adquire a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel, seja urbano ou rural. Neste contexto, a doutrina sugere que benfeitorias necessárias (v.g., aterros) devam receber indenização pelo Poder Público (AGUIAR; BORBA, 2006, p. 168-169). Mesmo benfeitorias úteis devem ser indenizadas, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do ente, já que a propriedade permanece com o Estado e sua valorização ocorre às expensas do concessionário.<sup>19</sup>

Dessa maneira, o imóvel sempre será público, afetado, neste caso, a uma finalidade essencial do Estado, que é a prestação positiva do direito à moradia.<sup>20</sup> Seja a concessão dada de forma individual (art. 1º) ou coletivamente (art. 2º), ela será exercida em uma área urbana não excedente a 250m<sup>2</sup>, já possuída ao menos há cinco anos ininterruptos e sem qualquer oposição, desde que o(s) concessionário(s) não seja(m) proprietário(s) ou concessionário(s), a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001b).

Como uma exceção à regra de imprescritibilidade dos bens públicos estabelecida pelo art. 102 do Código Civil, a CUEM foi classificada como um direito real pelo art. 1.225 do Código Civil. Surge como resposta à incapacidade do Estado de utilizar ou distribuir eficientemente terras públicas, muitas vezes abandonadas ou esquecidas (TCU, 2022). Diante da necessidade crescente de alojar famílias de maneira adequada, a CUEM é uma solução prática e conjuga princípios constitucionais em favor do interesse público, equilibrando a inutilização de terras públicas com a urgente necessidade de moradia (SALLES, 2006, p. 103).<sup>21</sup>

---

2.220/2001. Tal possibilidade permite o atendimento do direito social ao trabalho (art. 6º, CF) e ao pleno desenvolvimento da pessoa humana (art. 29, DUDH) ao possibilitar que o concessionário empreenda, se autossustente e interaja com sua comunidade local, fomentando a livre iniciativa (art. 170, CF).

<sup>18</sup> Como direito real, a efetivação do título exige seu registro no cartório de registro de imóveis (art. 6º, §4º), via fundamental para assegurar a legalidade e a efetividade do título, o que formaliza o direito de moradia em terras públicas e viabiliza a transferência desse direito, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, conforme art. 7º.

<sup>19</sup> Por analogia, em função do disposto no art. 4º da LINDB, aplicável o previsto no art. 18, §8º, da Lei nº 13.465/2017: “A critério da administração pública federal, exclusivamente em casos de interesse social na destinação da área, havendo desocupação voluntária, o ocupante poderá receber compensação financeira pelas benfeitorias úteis ou necessárias edificadas até a data de notificação da decisão que declarou a resolução do título de domínio ou da concessão”.

<sup>20</sup> A rigor, importa esclarecer que a CUEM não exige prévia desafetação do bem público para titulação – no que diverge, a propósito, da concessão de direito real de uso (AGUIAR; BORBA, 2006, p. 150). Aqui se entende que, uma vez cumpridos os pressupostos e não sendo caso de aplicação das exceções contidas nos arts. 4º e 5º da MP nº 2.220/2001, o bem não poderá ser afetado a uma finalidade diversa até e se extinta a concessão.

<sup>21</sup> Tal qual preleciona o Des. Venício Antônio de Paula (2006, p. 103): “a Carta Maior, como não poderia deixar de ser, indicou os pontos de prioridade primária, como a saúde, educação e moradia, atrelando-os àquilo que se pode denominar de focos de prioridade secundária, ligados à melhoria coletiva da vida, que tem como uma das formas mais efetivas a obtenção de cidades e metrópoles melhor organizadas em termos de assentamento e de ocupação dos espaços urbanos”.

## 2.1 Considerações sobre as hipóteses de realocação legalmente autorizadas

Compreender o papel do Estado como agente primordial na transformação social no âmbito habitacional implica reconhecer seu dever de diligência: não é suficiente apenas conceder o uso de terras estatais para moradia. É imperativo um exame criterioso da adequação do local do imóvel, visando prevenir riscos relacionados à defesa civil e, de interesse público particular, evitar a ocupação de áreas destinadas ao uso comum ou a outros propósitos prioritários justificáveis pelo Estado (AGUIAR; BORBA, 2006, p. 165).

No processo de elaboração do Estatuto da Cidade, a concessão de uso foi concebida sem muito esmero pelo legislador ordinário, sendo toda a seção legal destinada ao assunto vetada por contrariar o interesse público. Segundo os fundamentos do veto presidencial:

O caput do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão “edificação urbana” no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de áreas de risco (BRASIL, 2021c).

Fundamentadamente, o veto presidencial se ateve a detalhes que não poderiam mesmo passar despercebidos. É frequente que assentamentos informais se aloquem em áreas remotas da cidade que detêm risco elevado de desabamento ou inadequação para moradia humana.<sup>22</sup> O risco de desabamento de terras nos remonta, ainda, à possibilidade de desabamento de prédios urbanos que, sob o abandono do Poder Público e daí, sob a ocupação humana, não poderiam mesmo servir ao propósito habitacional,<sup>23</sup> em que pese a boa intenção do legislador.<sup>24</sup>

A MP nº 2.220/2001 partiu, portanto, do intuito presidencial de regular a concessão de uso para fins de moradia de forma adequada e orgânica – fez constar mensagem ao Congresso Nacional ao dizer que, em razão do veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei, “em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeter[ia] sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preench[eria] essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas” (BRASIL, 2001c).

<sup>22</sup> São muitos os fatos e muitas as notícias. Ilustrativamente, ver: Viana, 2000, p. 550; CAU/SP, 2019; MST, 2022.

<sup>23</sup> Há outras maneiras de aproveitar esses edifícios para igual propósito, o que será mais bem trabalhado a seguir.

<sup>24</sup> Como o famigerado desmoronamento do edifício Wilton Paes de Almeida, de 24 andares, situado no Largo do Paíçandu, São Paulo, Capital. Ocupado por 146 famílias do Movimento Luta por Moradia Digna (LMD), o prédio foi consumido pelo fogo e desabou no pleno centro da cidade (TCU, 2022).

Sobrevindo a iniciativa do Poder Executivo, o art. 4º da MP nº 2.220/2001 tratou de consignar que “no caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito [...] em outro local”. O art. 5º seguinte buscou trazer ainda um rol de situações para facultar “ao Poder Público assegurar o exercício do direito [...] em outro local na hipótese de ocupação de imóvel”: (i) de uso comum do povo; (ii) destinado a projeto de urbanização; (iii) de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; (iv) reservado à construção de represas e obras congêneres; ou (v) situado em via de comunicação (BRASIL, 2001b).

Tal negativa, contudo, não deve passar ao largo de uma fundamentação adequada. É uma faculdade do Poder Público para *realocar* o concessionário,<sup>25</sup> jamais como *negativa* de titulação (SÃO PAULO, 2021).<sup>26</sup> Assentamentos já ocorrem em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que nos termos da Lei nº 13.465/2017 é “a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (BRASIL, 2017).

Em tais casos, não havendo medidas em curso pelo Poder Público competente a fim de efetivar a referida ZEIS que porventura contenha um assentamento irregular, não parece caber uma realocação sob a faculdade do art. 5º, II, da MP nº 2.220/2001 (SÃO PAULO, 2015).<sup>27</sup> Aliás, não raro, os planos diretores municipais acabam por destinar as áreas mais remotas da cidade a projetos de moradia social. Logo, admitir que o simples fato de um assentamento irregular se encontrar em uma ZEIS possa implicar a realocação do titular é afrontar a essência do direito à moradia. Mais: seria possibilitar ao Estado beneficiar-se de sua própria torpeza.

O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental. Assentamentos irregulares dignos de tutela pela concessão de uso ali estão ao menos há cinco anos e, nesse ínterim, seus titulares e familiares angariam laços com a comunidade local que não podem ser quebrados ao bel prazer do ente público proprietário do imóvel.

---

<sup>25</sup> A realocação, dada como faculdade pela lei, mostra-se na verdade como dever, haja vista que as hipóteses previstas nos arts. 4º e 5º da norma possuem como objetivo salvaguardar a incolumidade física do concessionário e o interesse público contido na preservação do patrimônio público e da afetação conferida ao bem pela Administração Pública. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP, 2023): “Ocorre que o terreno já foi alvo Termo de Compromisso celebrado entre dois empreendedores e a Administração Municipal em 1996, com promessa de regularização ambiental. [...] a área seria utilizada para criação de um conjunto habitacional, de uma creche, de uma escola de primeiro grau e de uma unidade de saúde. Nessa ordem de ideias, a área em questão seria utilizada para concretizar o direito à saúde e o direito à educação, pelo que aplicável, ainda que de forma analógica, o artigo 5º da MP 2220/01 [...]. Assim, não se pode ignorar que a ocupação em parte do terreno pode impactar na construção do superior interesse público, razão pela qual deve ser exercida em local diverso do ocupado.

<sup>26</sup> Segundo o TJSP (2021): “De mesmo modo, forçoso considerar que a circunstância de o lote estar inserido em potencial área de preservação permanente, por si só, não obsta de plano a pretensão porquanto a MP nº 2.220/2001 em que se assenta os autores não exclui a possibilidade de reconhecimento da concessão de uso especial para fins de moradia mesmo em se tratando de área pública ou eventual preservação permanente dada a possibilidade de realocação expressamente prevista em seu art. 5º”.

<sup>27</sup> Havendo prova em contrário, direito assiste ao Estado. Conforme já assentado pelo TJSP (2015): “No caso dos autos, o conjunto probatório indica que o Município de São Paulo vem adotando medidas para regularização fundiária desde 2003, e, portanto, inexistente a hipótese de omissão ou grave violação ao direito de moradia para justificar a atuação do Poder Judiciário a suprir a ausência do Poder Público. 2. Desocupação de famílias em áreas de risco no local determinada pelo Município que se revela como medida adequada e necessária ao prosseguimento das políticas públicas de regularização fundiária no local [...]”.

O Estado, em seu dever de diligência, é responsável pela garantia do direito em toda sua extensão (SÃO PAULO, 2023).<sup>28</sup>

Uma comunidade se constrói através de pessoas e cidadãos são construídos no seio de uma comunidade. Crianças e adolescentes vão à escola, ali constroem amizades e seus pais e professores, um relacionamento de confiança – o que, inclusive, possibilita um melhor acompanhamento do Estado (art. 54, §3º, ECA) e uma melhor formação para a pessoa em desenvolvimento. A família frequenta o mesmo posto de saúde e assim possibilita o acompanhamento adequado do Estado, na melhor consecução do previsto na Política Nacional de Atenção Básica (Portaria MS nº 2.488/2011).

Aqui o interesse público se apresenta, portanto, como uma espada de dois gumes: aquele que representa a vontade do Estado enquanto medida pública, de governo, no estrito interesse da Administração Pública; e aquele que concentra a própria razão de ser do Estado, em um paradigma de Estado de Direito, que deve prestar contas da soberania concedida pelo povo em troca da garantia de direitos básicos, entre eles a moradia e a dignidade da pessoa humana. O regulamento dos arts. 4º e 5º da MP nº 2.220/2001 vem para conferir garantia a ambas.

## **2.2 A via administrativa como medida de solução prioritária**

Um cuidado essencial que vem sendo objeto de alterações sucessivas no tempo pela MP nº 2.220/2001 é a limitação temporal do prazo para obtenção do direito à concessão de uso: seu art. 1º cuida de estabelecer, hoje, o marco de 22 de dezembro de 2016 para que o titular tenha completado o prazo de cinco anos de sua posse. Antes da modificação introduzida pela Lei nº 13.465/17, este marco era o dia 30 de junho de 2001.

As razões da opção legislativa são claras: são décadas de ocupação urbana desordenada, desde o fim da escravidão, passando por decisões políticas de pouca reflexão,<sup>29</sup> até o êxodo rural, que acabou por multiplicar os aglomerados em área urbana. Segundo o veto presidencial às disposições abertas do EC sobre a CUEM, o diploma enviado à sanção não estabelecia “uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada” (BRASIL, 2001c).

Enquanto política pública, a concessão de uso pretendeu se esgotar na via administrativa, em prazo razoável, como forma de, concomitantemente, garantir ao Estado tempo suficiente para processamento adequado dos requerimentos e aliviá-lo dos encargos administrativos e jurídicos que representam assentamentos informais. Daí a preocupação presidencial à época, manifestada no veto às disposições contidas no Estatuto da Cidade:

[...] não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste

<sup>28</sup> Nesse sentido, a jurisprudência do TJSP (2023): “[...] a transferência a outro local para exercício do direito à CUEM deve se dar respeitando a proporção econômica entre o imóvel a ser desocupado, com todas suas acessões, e o novo local onde o direito será exercido. Ademais, o novo local deverá, na medida do possível, situar-se próximo aos locais de suas atividades habituais (estudos, trabalho)”.

<sup>29</sup> A 1ª favela do Brasil, o Morro da Providência, originou-se de uma decisão de governo mal orientada, que seguiu o retorno de cerca de 10.000 soldados da Guerra de Canudos. Sem recursos para cumprir a promessa de moradias aos veteranos, o governo permitiu a construção de barracos no Morro da Providência, localizado atrás de um quartel na antiga capital do país. A denominação *favela* advém dos primeiros ocupantes, que nomearam o local em referência a um morro homônimo em Canudos, coberto pelo arbusto *favela* (Navarro, 2018).

instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa (BRASIL, 2001c).

O Estado está obrigado à concessão do direito, mas pode fazê-lo como melhor lhe aprouver, escolha esta ligada aos ditames do ato administrativo que, na espécie, é discricionário, afinal a regulação do direito encontra-se no espectro político-administrativo (SÃO PAULO, 2015). E nessa senda, o interesse reside mesmo na regularização de assentamentos informais pela via administrativa. Vislumbra-se que a questão não se restringe à preocupação do que e do quanto a CUEM poderia vir a assoberbar o Poder Judiciário – o que é legítimo, *per se*. Sobretudo, é lançar as bases da concessão de uso sob a competência de deliberação do Poder Executivo respeita a competência constitucional que este detém sobre a administração de bens do Estado e a capacidade mais bem detida de gerir seus próprios bens (MONTESQUIEU, 2000, p. 172).<sup>30</sup>

Daí decorre a defesa da tese que se trata a concessão de uso de mais uma das exceções admitidas à inafastabilidade do Poder Judiciário. Em que pese a literalidade da restrição constitucionalmente prevista – igualmente contida no direito internacional<sup>31</sup> – o Supremo Tribunal Federal admite o estabelecimento de balizas excepcionais à regra quando há risco de comprometimento do próprio direito, das estruturas e das entidades competentes no Estado para garanti-lo. Aqui se trata da acomodação com outros valores constitucionalmente relevantes.<sup>32</sup> O acesso à justiça não está sendo negado, mas o interesse de agir ganha posição de relevo.

A questão maior é que cabe ao Poder Judiciário a reparação à lesão de direito ou mesmo à sua simples ameaça. Entretanto, relegar aos magistrados a tarefa de determinarem a concessão dessa espécie de direito é, no mínimo, imprudente.<sup>33</sup> Não lhes falta capacidade, é claro, mas sim um entendimento profundo e detalhado do acervo de bens e políticas públicas conduzidas pelos entes federativos nas variadas esferas de poder. Essa condição mais bem detida pelo Poder Executivo, em seu poder de governo, é crucial para que a Administração Pública não seja colocada em uma posição de constante realocação de recursos (SEIXAS, 2013, p. 17).<sup>34</sup>

No contexto dos direitos à prestação, a responsabilidade primordial recai sobre o Estado, sob diversas formas: cabe ao legislador estabelecer as metas prioritárias e formular políticas públicas; ao governante, a responsabilidade pela proposta,

---

<sup>30</sup> Segundo o Barão de La Brède e de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, magistrado de 1714 a 1726, o Poder Executivo “deve estar nas mãos de um monarca [prefeito], porque esta parte do governo, que precisa quase sempre de uma ação mais instantânea, é mais bem administrada por um do que por vários”.

<sup>31</sup> Por sua vez, o art. 8º da DUDH, dispõe que “todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.

<sup>32</sup> Como ocorre em outras matérias, *v.g.*, direito desportivo, requerimento previdenciário, indenização de seguro DPVAT, ato administrativo que contrarie súmula vinculante e *habeas data*.

<sup>33</sup> Imprudente porque a oportunidade de deliberação e tomada acertada de decisão, conforme o ordenamento jurídico, é dada primeiramente ao Poder Executivo que, no poder de governo e administração dos bens públicos, tem a competência e capacidade necessárias à melhor consecução do interesse público. Deixar a decisão a outro agente político, distante do centro de planejamento, administração e tomada de decisões incumbidas ao governo acaba por ser, definitivamente, uma patente manifestação de imprudência e incompetência política.

<sup>34</sup> Como aponta a autora, “para atender aos ideais do Estado Social, a atuação governamental precisa ser racional e planejada, algo alcançado através da formulação e execução de políticas públicas”. A efetivação dessas políticas públicas está atrelada a uma gama de processos administrativos, legislativos e orçamentários, intercalados com a discricionariedade do governante e do legislador.

implementação e execução dessas políticas; e aos juízes, a tarefa de supervisionar a legalidade dessas ações. Isso implica que o Estado, como entidade social e democrática de direito, deve envidar esforços para fornecer serviços públicos necessários e apropriados a atingir os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição e, por extensão, promover o desenvolvimento da dignidade humana.

Quando o direito à moradia é entendido como inclusivo do direito à infraestrutura básica e digna, cada decisão judicial que reconhece o direito à CUEM implica que o ente federativo proprietário do imóvel assegure a presença dessa infraestrutura essencial no local. Frequentemente, essa condição não é atendida ou não se realiza em um prazo aceitável. A falha ou omissão do Poder Público nesse aspecto acarreta diversas consequências, todas passíveis de reclamação pela via da ação civil pública, a qual o Ministério Público, por sua função institucional, sempre lança mão, sem prejuízo das ações de outros atores políticos e da sociedade civil (DUARTE, 2013, p. 33).<sup>35</sup> Assim, problemas não resolvidos ou mal administrados se acumulam, comprometendo uma concretização efetiva da política urbana.

O governante se vê apenas resolvendo problemas e prioridades estabelecidas por outros poderes que, originalmente destituídos da condução dessas políticas, acabam obrigados a tanto por imposição legal. Políticas públicas inexistem nesse contexto, seja em razão do orçamento limitado para tantas necessidades e determinações judiciais concomitantes, seja pela destinação de uma quantia voluptuosa do orçamento para regularizações não previstas originalmente nas leis orçamentárias e no plano diretor. Essa é a realidade de muitos entes brasileiros.

Da interpretação literal do art. 6º da MP nº 2.220/2001 se extrai, portanto, que “o título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial” (BRASIL, 2001b). Somada à interpretação histórica, expressa pelo veto presidencial ao Estatuto da Cidade, não há dúvidas de que, se ajuizada a respectiva ação sem requerimento prévio do ente competente, faltará interesse de agir e seu desfecho será a extinção.<sup>36 - 37</sup>

### **3 O que é uma política pública?**

Para abordar a ideia do direito à concessão de uso enquanto política pública, cabe trazer alguns conceitos da doutrina. Para Ronald Dworkin (2002, p. 36) política pública são padrões que estipulam metas a serem atingidas visando aprimoramentos em esferas econômicas, políticas ou sociais da comunidade. Segundo ele, se “princípios são proposições que descrevem direitos, políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos”.

Fábio Comparato (1998, p. 4), por sua vez, encara a política pública como uma atividade que, originalmente derivada da teoria empresarial, agora se aplica também no

---

<sup>35</sup> Cuida-se da etapa de fiscalização e controle do ciclo das políticas públicas.

<sup>36</sup> Nessa senda, o seguinte julgado do TJSP (2018): “Indeferimento da inicial. Extinção da ação com fundamento no artigo 485, I e VI, do CPC. Recurso dos autores buscando a anulação da sentença e o prosseguimento do feito. Inviabilidade. Hipótese em que os autores não comprovaram o prévio requerimento administrativo. Exigência prevista no artigo 6º, da Medida Provisória 2.220/01. Pedido subsidiário, ademais, que improcede, na medida em que é ao Poder Público que cabe verificar se os autores preenchem os requisitos necessários à inserção em programa social de habitação. Recurso improvido”.

<sup>37</sup> Ponto de atenção: não se deve encerrar processos arbitrariamente com base nessa exceção. Conforme já decidido pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, não é exigido requerimento administrativo prévio se a administração for consistentemente contrária às reivindicações do titular (BRASIL, 2014).

setor governamental. A concebe como “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” e enfatiza que, enquanto este conjunto, a política pública é unificada pela finalidade que busca alcançar.

Já para Maria Paula Dallari (2002, p. 39), política pública é um programa de ação governamental que emerge de uma série de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – objetivando a coordenação dos meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a concretização de metas socialmente relevantes e politicamente definidas.

Uma política adquire sua real natureza pública quando se harmoniza com os interesses coletivos, evitando favorecer interesses particulares ou negligenciar os que necessitam de proteção, mas sim materializando as expectativas sociais. A essência pública de uma política transcende seu conteúdo, manifestando-se também em seu processo de formulação, que deve ser inclusivo e transparente, engajando todos os interessados, afetados direta ou indiretamente. Tal abertura assegura a clareza e a transparência das posições em jogo (BUCCI, 2002, p. 269).

No âmbito da ciência política, Celina Souza (2006, p. 25-26) aborda a complexa tarefa de definir política pública, enfatizando a ausência de uma explicação única ou absoluta para este conceito. Várias definições têm sido propostas por estudiosos: Mead (1995) vê a política pública como um campo dentro dos estudos políticos que examina as ações governamentais em relação a grandes questões públicas. Lynn (1980) a conceitua como um conjunto específico de ações governamentais projetadas para gerar efeitos particulares.

Por outra via, Peters (1986) descreve a política pública como o agregado das atividades governamentais, realizadas diretamente ou por delegação, que afetam a vida dos cidadãos. Dye (1984) oferece uma definição mais concisa, descrevendo política pública como “as decisões do governo sobre o que fazer ou não fazer”. Segundo Celina, a perspectiva mais amplamente aceita é a de Laswell, que entende a política pública como decisões e análises que buscam responder às questões de quem ganha o quê, por que e qual a diferença que isso faz.

Para a ciência política, portanto, a política pública pode ser resumida como uma área do conhecimento que se dedica a ativar o governo e/ou analisar essa ativação (variável independente), propondo, quando necessário, alterações na direção ou na abordagem dessas ações (variável dependente).<sup>38</sup> Em essência, o processo de formulação de política pública é o meio pelo qual os governos convertem seus objetivos em programas e ações concretas, que, por sua vez, gerarão os resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Gianpaolo Poggio (2013, p. 12) enfatiza o papel crucial da política pública na criação de condições para que os cidadãos experimentem liberdade real, igualdade substancial e, conseqüentemente, dignidade humana, ao afirmar que elas são instrumentos importantes para a concretização dos direitos fundamentais. Exigem proatividade da Administração Pública, dos órgãos e poderes do Estado na sua consecução. E arremata: “as políticas públicas têm sua legitimidade e eficiência ao garantir a efetivação da cidadania no Estado Constitucional”.

Para cumprir com os mandatos constitucionais e garantir a concretização dos direitos fundamentais, o Estado deve orientar sua gestão governamental para o

---

<sup>38</sup> O ciclo das políticas públicas envolve cinco estágios: (i) construção de agenda; (ii) formulação da política; (iii) processo decisório; (iv) implementação; e (v) avaliação. Segundo Roberto Wöhlke (2016, p. 72), “uma vez delimitada a política pública, com a decisão tomada, com os recursos disponíveis e com o desenho institucional elaborado, de modo lógico, os insumos se transformam em ações”.

desenvolvimento de políticas públicas com foco no coletivo. Maria Paula Dallari (2002, p. 97) ressalta a importância de entender a política pública como uma força primordial que se manifesta através do governo e adquire forma institucional no direito estatal, o que enfatiza a relevância de uma abordagem jurídica nas políticas públicas apta a estabelecer o arcabouço institucional para a sua implementação. É um processo que requer sinergia entre o legislador, o governo (em sua função política) e a Administração Pública (no aspecto burocrático).

Dessa forma, se uma política pública não estiver atingindo seu objetivo de efetivar direitos, ela pode ser sujeita ao controle judicial por meio de ações coletivas. Inspiradas nas *class actions* do sistema jurídico norte-americano, essas ações possuem um amplo alcance mandamental e executivo e são utilizadas para resolver conflitos relacionados a direitos estruturados em políticas públicas (BUCCI, 2002, p. 31).

#### **4 Como a concessão de uso especial para fins de moradia pode servir à política urbana**

A concessão de uso deve ser entendida não somente como um direito, mas também como um dever do Estado. Concebida como uma estratégia para regularização fundiária urbana, foi alçada ao patamar de direito subjetivo. Esta dualidade implica – e de fato, exige – que o Poder Público assuma um papel proativo, munido da obrigação de assegurar condições mínimas de dignidade e moradia, tornando-se o agente principal da transformação.

O direito à moradia no Brasil é visto com reticência, dado por alguns como norma programática, que traz em seu conteúdo um direito social cujas condições de garantia do Estado são mínimas e inexistentes (VIANA, 2000, p. 545). É medida de eficiência gerencial pois trata da utilização proveitosa de bens públicos, afinal a CUEM, em sentido estrito, é dada gratuitamente uma vez preenchidos os seus pressupostos – e neles está uma posse não contestada há, no mínimo, cinco anos. Para ajudar, a lei veiculou limites temporais para sua concretização: hoje, só é titular do direito aquele que se assentou em área pública ao menos até 22 de dezembro de 2011. Hoje é 2024 e muitas áreas públicas permanecem irregularmente ocupadas, cuja posse não demorará a originar novos direitos advindos de uma superveniente atualização legislativa.

O Estado precisa tomar controle de seu papel de administração e governo: áreas ocupadas após o período legal podem, desde já, serem objeto de avaliação e retomadas judicialmente, designadas para seus objetivos previamente delineados no plano diretor vigente. Para isso, contudo, é preciso vontade – alguns dirão política, com o que não se pode concordar, ao menos completamente. É preciso vontade política para veicular regras que obriguem a Administração Pública a montar equipes efetivas de avaliação de áreas públicas ocupadas, é fato, atribuindo igual dever à regularização destas, seja para reconhecer o direito à CUEM aos cidadãos ali assentados, seja para recuperar o direito à posse e executar a política urbana de maneira decididamente mais controlada (VIANA, 2000, p. 551).

Não há defesa, aliás, para o ente que, a partir da veiculação de tais regras, permaneça inerte em concretizá-las: a omissão no exercício da função pública é punida administrativamente e o Judiciário concretizará a satisfação do direito. A vontade necessária, a partir de então, não é mais política. Uma vez definido um grupo de trabalho e regras responsáveis, a política pública poderá ser dita integralizada, passível de controle irrestrito pelos órgãos competentes e pela sociedade civil, cuja vigilância incessante encontrará ainda falhas sobre as quais se debruçar,<sup>39</sup> mas diminutas e de ônus

---

<sup>39</sup> Como a avaliação em todo o processo é executada por humanos, naturalmente está sujeita a erros, que

consideravelmente menores, cujas consequências terão impacto mínimo na política urbana já em execução.

No Município de São Paulo, a título ilustrativo, a CUEM foi regulada pelo Decreto nº 49.498/2008 que, por sua vez, responde à desafetação de áreas públicas de uso comum do povo que, uma vez ocupadas por assentamentos informais, foram destinadas a programas habitacionais à população vulnerável pela Lei nº 14.665/2008. Espelhando a legislação nacional, expedida pela União no exercício de sua competência prevista no art. 21, XX, da CF, a lei municipal autoriza o Executivo a “outorgar concessão de uso especial para fins de moradia, prevista na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, ou concessão de direito real de uso [CDRU] aos ocupantes dos imóveis públicos de que trata esta lei” (SÃO PAULO, 2008).

Percebe-se, portanto, que a execução da política pública habitacional no Município de São Paulo recebe atenção legislativa adequada, tratando de conferir mesmo a CDRU para aqueles que ocuparem as áreas para esse fim destinadas, independentemente de qualquer requisito. O decreto municipal trata ainda de estruturar uma equipe de trabalho para analisar ocupações vigentes e dar-lhes a solução jurídica competente:

Art. 27 Compete à Superintendência de Habitação Popular conduzir os estudos de viabilidade referentes à regularização urbanística e fundiária de áreas públicas municipais ocupadas por habitações de população de baixa renda, visando a outorga de concessão de uso especial para fins de moradia, de concessão de direito real de uso e de autorização de uso para fins comerciais, institucionais e de serviços.

§ 1º Os estudos de viabilidade de regularização urbanística e fundiária deverão observar o preenchimento dos requisitos legais, bem como os critérios técnicos adotados pela Superintendência de Habitação Popular.

§ 2º Após a conclusão dos estudos, havendo viabilidade e interesse público, a Superintendência de Habitação Popular emitirá parecer favorável à regularização fundiária da ocupação, devendo providenciar a inclusão da área em seus registros para futuramente integrar o Programa de Regularização Urbanística e Fundiária, conforme os critérios de conveniência e oportunidade da Administração Municipal.

§ 3º Parecer favorável da Superintendência de Habitação Popular poderá ensejar a suspensão de eventuais ações possessórias em andamento ou, ainda, o não-ajuizamento de novas ações, mediante requerimento dirigido à Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos.

Art. 28 A Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos deverá rever as ações judiciais em curso, que tenham por objeto as áreas relacionadas na Lei nº 13.514, de 2003, e na Lei nº 14.665, de 2008, adotando as medidas necessárias à sua suspensão, desistência ou arquivamento, nos termos do disposto no § 3º do artigo 3º da Lei nº 13.514, de 2003.

Art. 29 Os casos omissos serão dirimidos pela Procuradoria Geral do Município, da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos (SÃO PAULO, 2008).

Seja pela legislação respectiva, seja pelo volume de sua população vulnerável, o Município de São Paulo certamente pode ser considerado referência na consecução da política pública habitacional e de regularização fundiária urbana. Traz, a propósito, solução que merece destaque: o reconhecimento do pedido, ainda que expresso em outras ideias pelo texto legal, deve ser parte essencial da execução da política urbana em juízo. É fato que o texto traz apenas hipóteses de interditos possessórios movidos pelo

---

serão apurados em procedimento próprio. Uma evitabilidade maior de erros poderia vir a ocorrer com o uso de tecnologia auditável, com a eliminação do trabalho de análise repetitiva. A implantação de portais eletrônicos de regularização fundiária pode ser parte da solução. Havendo vontade, muito é possível.

Município, mas inclui, também nesta via, o exame detido pela Administração Municipal, no caso concreto, da titularidade de direito habitacional quando alegado em contestação,<sup>40</sup> evitando a litigiosidade e pavimentando o caminho para que a execução da política urbana seja satisfatória.

Esse reconhecimento, aliás, autoriza a suspensão do processo se o pleito não tiver sido previamente encaminhado à Administração Pública, que usufrui do prazo previsto pelo art. 6º, §1º, da MP nº 2.220/2001 para exame aprofundado e decisão adequada. O ideal, na verdade, caminha pela teleologia do que veicula o Decreto nº 49.498/2008, ao consignar que o órgão responsável pela regularização fundiária é o responsável por evitar o ajuizamento de novos interditos possessórios, o que evita a própria alegação do direito à CUEM em contestação. Reforça-se, assim, o papel preventivo e de constante apuração do Estado na ordenação de seu território e na prevenção de litígios.

A atuação coordenada entre órgãos, espelhada pela lei do Município de São Paulo, é outra das medidas dirigida à melhor consecução do interesse público nessa pauta, afinal esse exercício preventivo e proativo do Executivo possibilita à própria Procuradoria Municipal uma atuação mais eficiente, focada assessorar e executar no âmbito extrajudicial. Livra os advogados públicos da carga associada aos prazos e complexidades dos processos judiciais, os quais exigem um investimento significativo de tempo e recursos. Em matéria de gestão pública, significa dirigir com eficiência (PEÑA, 2008).<sup>41</sup>

Carlos Aguiar e Tereza Borba (2006, p. 176) ressaltam a eficácia otimizada da CUEM nas ZEIS para o aproveitamento urbano. Segundo eles, “as ZEIS, se não de imediato, mas *a posteriori*, exigem que sejam incorporadas ao patrimônio público”, o que pode ser concretizado pela desapropriação direta ou indireta. Executada a medida, “a CUEM, expedida em favor dos residentes nas ZEIS, deve constituir a finalização das atividades legalizatórias e urbanísticas da área”. E arrematam: a CUEM é solução que “adquire realce ímpar, quando aplicada nas ZEIS”.

A ampliação ou mesmo a adoção de medidas ativas pelo Estado pode se estender pela informação da população afetada, conscientizando-os dos requisitos para concessão do direito à sua propriedade. Essa espécie de diligência é conveniente e possível através do exame apurado das áreas públicas ocupadas, mapeando-as para um controle real e efetivo do problema habitacional – e de regularização.<sup>42</sup> Aqui pode surgir uma preocupação de que, informada, essa população carente, carente ainda mesmo do direito à concessão e de um teto para morar, corra atrás de novas áreas públicas para nelas se assentar na esperança de se aproveitar de uma alteração legislativa superveniente, que abarque períodos de posse ulteriores.

Tal preocupação, contudo, não parece legítima tendo em vista que esse controle das áreas públicas ocupadas impedirá, de forma efetiva, novos assentamentos informais

---

<sup>40</sup> Assim como a usucapião pode ser alegada na contestação de interditos possessórios (Súmula 237 do STF), a concessão de uso especial para fins de moradia igualmente usufrui de tal faculdade processual, com vistas a garantir o direito subjetivo do réu que cumprir seus requisitos (art. 373, II, Código de Processo Civil).

<sup>41</sup> O conceito de eficiência, na visão de Peña (2008), está intrinsecamente ligado à otimização da relação entre insumos e produtos, visando maximizar a produção com o mínimo de recursos. Neste âmbito, a eficiência foca nos meios empregados para atingir determinado objetivo, e não apenas no objetivo em si. No contexto da administração pública, a eficiência é reconhecida como um dos princípios constitucionais (art. 37, CF). Ela está associada à capacidade do Estado de fornecer bens e serviços de maneira a incrementar o bem-estar social, enfatizando a importância de utilizar recursos de forma criteriosa para otimizar os benefícios à sociedade.

<sup>42</sup> Diretriz fundamental da *Carta Mundial do Direito à Cidade*, tal qual dispõe seus arts. VI e XVIII.

dos quais se originem direitos, em razão do dever de diligência e vigilância do Poder Público competente. Quem preenche os pressupostos legais detém direito subjetivo, o qual não poderá – nem deve – ser negado. Portanto, não há empecilhos para que uma campanha de conscientização ocorra: desconhecem-se quaisquer ônus para o Estado nesse contexto. Aquele que não é titular do direito não será porque quaisquer áreas adiante ocupadas deverão – e serão – prontamente reintegradas ao patrimônio público.

De mais a mais, a CDRU pode funcionar como alternativa para famílias carentes de um lar e dos requisitos da CUEM. Uma abordagem preventiva e proativa, quando adotada pelo Executivo, deve levar em conta que a regularização de assentamentos informais legaliza situações preexistentes e cria oportunidades para a acomodação de famílias vulneráveis em novos espaços. O mesmo pode ser dito quanto à manutenção da CUEM: a eventual extinção da concessão (art. 8º) dará lugar a outros tantos espaços que também poderão ser objeto de novas acomodações, ainda que sob titulação diversa.

É crucial esclarecer que a CUEM não envolve a construção de moradias, mas a concessão de lotes já ocupados e construídos, simplificando a implementação da política urbana ao reduzir custos estatais; no espectro instrumental da política urbana, o aluguel social é uma alternativa para o aproveitamento de edifícios abandonados ou desapropriados<sup>43</sup> por descumprimento da função social da propriedade<sup>44</sup> (art. 8º, Estatuto da Cidade) – vide a idealização do *retrofit* em São Paulo (CASEFF, 2023); não suficiente, CUEM e CDRU podem ser hipotecados (art. 1.473, VIII e IX, Código Civil), o que evidencia o caráter assistencial do Estado na política e o desenvolvimento sustentável da pessoa, enquanto cidadã, e da família, enquanto núcleo de interesse para o Estado (art. 226, CF), facilitando o acesso a financiamentos para construção, reforma ou requalificação de imóveis pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com a garantia do próprio objeto da concessão (art. 79-A, Lei nº 11.977/2009).

Adotar uma avaliação contínua das políticas públicas, mesmo durante a fase de implementação, é outra medida essencial para monitorar e realizar ajustes imediatos conforme necessário. Essa abordagem permite responder a circunstâncias específicas que emergem na prática. Uma política pública de caráter abrangente não deve negligenciar condições particulares. A avaliação constante de uma política pública pode levar a três desfechos: (i) a continuidade da política pública em sua forma atual; (ii) a modificação de aspectos práticos da política, se necessário e factível; ou (iii) a extinção da política pública, caso o problema público tenha sido resolvido ou a implementação se revele ineficaz ou redundante (SECCHI, 2012).

A administração eficiente desse processo é crucial para garantir o uso ótimo dos espaços urbanos, contribuindo significativamente para a mitigação dos desafios no âmbito habitacional. No contexto das políticas públicas, a questão da habitação tem sido abordada de maneira progressiva pelo ordenamento jurídico e sua execução possibilitada dentro de um prazo razoável. Com a política habitacional avançando além de seus estágios iniciais para a fase de implementação, uma avaliação positiva do processo requer a adoção de medidas corretivas imediatas. Utilizar a CUEM como parte integrante da política pública municipal representa uma abordagem alinhada com a legalidade e as melhores práticas de gestão pública, caracterizando-se por ser eficaz, efetiva e, conseqüentemente, eficiente.

---

<sup>43</sup> Segundo o Censo Demográfico de 2022 produzido pelo IBGE, “imóveis particulares desocupados na cidade de São Paulo representam 12 vezes o total de pessoas em situação de rua na capital” (STABILE, 2023).

<sup>44</sup> Ao não conferir função social ao imóvel desapropriado em cinco anos, o prefeito incorre em improbidade administrativa (art. 52, II, Estatuto da Cidade), sem prejuízo da sanção aos demais agentes responsáveis.

## 5 Considerações Finais

Em linhas gerais, a concessão de uso especial para fins de moradia não é política pública *per se*, mas instrumento da política urbana (art. 4º, V, ‘h’, Estatuto da Cidade) que, por sua vez, tem como diretriz a garantia do direito à moradia e a regularização fundiária urbana (art. 2º, I e XIV). É alternativa do constituinte à intransponível vedação da usucapião de imóveis públicos e está à incumbência principal dos municípios brasileiros, que devem empreender esforços para concretizar os fundamentos e objetivos constitucionais.

E em termos cíclicos, essa política encontra-se já em fase de implementação: qualquer debate a respeito da (in)constitucionalidade da MP nº 2.220/2001,<sup>45</sup> sobre a obrigação do Estado em conferir moradia<sup>46</sup> e até mesmo sobre a incidência da teoria da reserva do possível<sup>47</sup> deve ser abandonado. As regras internas e externas são vinculantes. É fato que a realização ótima do direito à moradia no estágio de desenvolvimento atual do Estado brasileiro ainda não é possível, mas cabe aos entes federados assegurarem essa prestação positiva da melhor forma possível – cuja omissão é, de fato, inaceitável e será propriamente sanada pelos atores competentes.

Sozinha, a CUEM não é solução para o problema. Como alternativa para solução de um problema estrutural do Estado, funciona muito bem: a soberania é do povo, os bens do Estado àquele pertence e, na utilização inadequada ou pouco otimizada desses recursos, devem eles servir à consecução das garantias dadas pelo próprio Estado – e a moradia é apenas uma delas.

Os poderes estão concordes quanto à execução dessa política: a atuação do Poder Judiciário não é uma intervenção indevida ou ativismo judicial, mas sim um reflexo da ineficiência do governo frente à clareza legislativa do parlamento. A política pública foi formalizada após múltiplas demonstrações de vontade política, e qualquer resistência a ela tem resultado no mau aproveitamento de recursos. Recursos estes, aliás, que poderiam ser alocados para a garantia de moradias e cujo desperdício deve ser fiscalizado.

Implementada, a política pública entra na fase derradeira, onde várias questões emergem como objeto de avaliação: quantos municípios poderão celebrar resultados positivos? Quantos alcançaram eficácia na execução? Os espaços urbanos tornaram-se mais bem organizados e mais habitáveis? Até que ponto os objetivos foram concretizados? Será necessário realocar mais recursos? Estas e outras indagações serão respondidas ao longo dos anos. Contudo, não é preciso aguardar o final do processo para avaliar e, se necessário, corrigir o rumo da política. Uma avaliação contínua permite ajustes imediatos para garantir que o resultado seja positivo.

Uma política pública, especialmente aquela de base assistencial, sempre tem um fim (Secchi, 2012, p. 53). Basicamente pode-se falar de três causas para tanto: (i) quando o problema é percebido como resolvido; (ii) quando a política é percebida como ineficaz para resolver o problema; e (iii) o problema, mesmo não tendo sido resolvido, perde sua importância e sai da agenda política e do programa de governo. A maior das expectativas é a solução do problema habitacional brasileiro. É algo que efetivamente não parece estar perto do fim, passará ainda por tantas avaliações para necessárias adequações, mas os caminhos propostos se evidenciam muito adequados ao pretendido, especialmente na conjuntura atual.

---

<sup>45</sup> No TJSP (2013), referida inconstitucionalidade já foi analisada e reprimida pelo Órgão Especial no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000.

<sup>46</sup> A superação da tese em contrário, além do já exposto ao longo do texto, pode ser conferida em Melo, 2010.

<sup>47</sup> Para tanto, recomenda-se a leitura do trabalho de Ana Paula Goyos, 2016.

Ter a concessão de uso especial para fins de moradia como parte da política e medida de solução pública é acreditar no seu potencial para acelerar o futuro do Estado a partir da consecução de seus princípios e objetivos fundamentais. Através de medidas básicas e postas à disposição é possível conferir ao cidadão dignidade mínima para que viva de acordo com as expectativas constitucionais e convencionais.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carlos; BORBA, Tereza. Regularização fundiária e procedimentos administrativos. In: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

BRAGA, Rubem. **200 Crônicas Escolhidas**. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/3HaMkxl>. Acesso em 1 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: <http://bit.ly/37iGx5Z>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: <https://bit.ly/4aOBLxq>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Encontro Nacional de Produção, Análise e Disseminação de Informações sobre as favelas e comunidades urbanas do Brasil**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3vqZgfl>. Acesso em: 9 dez. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3S0yrH4>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/47xm76y>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/4aIEUyG>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a [2022]. Disponível em: <https://bit.ly/41ZnCtd>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/2ZARXQr>. Acesso em: 6 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/48NDTUs>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://bit.ly/3NXw71Y>. Acesso em: 3 dez. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001b [2017]. Disponível em: <https://bit.ly/3tOkN1w>. Acesso em: 7 nov. 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001c. Disponível em: <https://bit.ly/3NYDq9U>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Portaria MS nº 2.488/2011. Brasília, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3vv8mYU>. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE nº 631.240**. Relator: Min. Roberto Barroso, 10 nov. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3RPA5ep>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de alto risco da Administração Pública federal**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3NZu4e6>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BROWNE, Ana Paula Goyos. **Direito à moradia e o princípio da reserva do possível**. Conteúdo Jurídico. Brasília, 11 mai. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3TPfxFv>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASEF, Gabriela. Soluções para moradia digna passam por retrofit e aluguel acessível. **Folha de São Paulo**, 4 out. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3vwVu4E>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CASTELANI, Clayton; KRUSE, Tulio. Aluguel de moradia social em São Paulo enfrenta barreira de mercado. **Folha de São Paulo**, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/4aNWLEu>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CAU/SP. **Manifestação sobre o desabamento na comunidade de Muzema no Rio de Janeiro**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3Sd9QzS>. Acesso em: 19 dez. 2023.

CHAGAS, Cassiele Arantes de Moraes. **A periferização da pobreza e da degradação sócioambiental na Região Metropolitana de São Paulo**, o caso de Francisco Morato. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.16.2007.tde-19032009-152622>. Acesso em: 8 jan. 2024.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, abr/jun, 1998.

- DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (orgs.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FRANÇA, R. L. **Manual de Direito Civil**. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.
- GLOBAL PLATFORM FOR THE RIGHT TO THE CITY. **Carta Mundial do Direito à Cidade**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/48uEn1S>. Acesso em: 9 jan. 2024.
- MARQUES, Eduardo César; TORRES, Haroldo. **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2004.
- MELO, Marcelo Augusto Santana. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, [S.l.], v. 69, p. 9, jul. 2010.
- MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: direito das coisas**. v. 3. 43. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MST. **Desabamento de ponte impede trânsito de famílias sem terra e comunidades no RS**. [S.l.], 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3tE1PL3>. Acesso em: 19 dez. 2023.
- NAVARRO, Roberto. Qual foi a primeira favela do Brasil? **Revista Super Interessante**, [S.l.], 4 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/48tFSxf>. Acesso em: 9 jan. 2024.
- ONU. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/48u6zBU>. Acesso em: 10 jan. 2024.
- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados. **Revista de Administração Contemporânea**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 83–106, jan. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3Sc9Hwt>. Acesso em: 9 jan. 2024.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**. 6. ed. adaptação ao Código Civil por José Bonifácio de Andrada e Silva. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SALLES, V. A. de P. Regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel *et. al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.
- SÃO PAULO (SP). **Decreto nº 49.498 de 16 de maio de 2008**. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3ScjrXJ>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 14.665 de 8 de janeiro de 2008**. São Paulo, SP: Prefeitura Municipal, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/48E5pDI>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0008794-36.2009.8.26.0053**. Relator: Des. Ruy Alberto Leme Cavalheiro, 14 mai. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3vsKm8J>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0043776-07.2011.8.26.0506**. Relator: Des. Francisco Bianco, 2 jun. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3TPea9P>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0112487-70.2008.8.26.0053**. Relator: Des. Marcelo Berthe, 20 out. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/4aTKFKe>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1003292-25.2018.8.26.0299**. Relator: Des. Sidney Romano dos Reis, 19 mai. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/4aS4cdW>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1005097-47.2018.8.26.0223**. Relator: Des. Aroldo Viotti, 24 out. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3TVo1uK>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Arguição de Inconstitucionalidade 0041454- 43.2012.8.26.0000**. Relator: Des. José Renato Nalini, 22 mar. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/4aMP2GF>. Acesso em: 19 dez. 2023.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHREIBER, Mariana. Aluguel caro pressiona deficit habitacional nas metrópoles. **BBC News Brasil**, 29 mai. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/48qw33i>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. Usucapião coletiva. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3NWCu5R>. Acesso em: 1 dez. 2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (orgs). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <https://bit.ly/41S2d5a>. Acesso em: 4 jan. 2024.

STABILE, Arthur. Censo 2022: imóveis desocupados representam 12 vezes a

população de rua da cidade de SP. **G1**, 1 set. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3TWVYLo>. Acesso em: 10 jan. 2024.

STRECK, Luis Lenio. O direito e o constrangimento epistemológico. Estado da Arte, 21 jul. 2020. São Paulo, **Estadão**. Disponível em: <https://bit.ly/48vjOCC>. Acesso em: 8 jan 2024.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 41-57, ago/dez, 2000.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 95, p. 543-552, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67487>. Acesso em: 8 jan. 2024.

WÖHLKE, Roberto. **Análise de políticas públicas**: o papel das instituições participativas na efetividade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis no período de 2011 a 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2016.