

A legitimação fundiária como uma vertente do direito a felicidade: como o instrumento trazido pela lei nº 13.465/2017 representa um aprimoramento da antiga concessão especial de uso para fins de moradia e pode auxiliar na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana

Paulo Eduardo Melo Cavalcante do Espírito Santo¹

RESUMO

O presente artigo é iniciado com uma breve abordagem sobre a concepção na doutrina nacional acerca do que se entende pelo direito à felicidade. Tais contornos são realizados a fim de que se compreenda da melhor forma como os institutos ora estudados podem colaborar para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Passado tal tópico, são abordadas as características da antiga concessão especial de uso para fins de moradia, prevista na medida provisória nº 2.220/2001, no intuito de que sejam comparadas com o instituto da legitimação fundiária trazido pela lei nº 13.465/2017. Tal comparação é realizada em virtude do disposto no caput do art. 72 da lei municipal paulistana nº 17.734 de 2022, que possibilita a conversão dos títulos de concessão especial de uso para fins de moradia em instrumentos de legitimação fundiária por parte do Executivo Municipal. São abordados, posteriormente, os argumentos tecidos por diferentes atores sociais que sustentam a inconstitucionalidade dos referidos institutos em virtude de possibilitarem a aquisição de imóveis públicos por particulares. Por fim, argumenta-se sobre como a flexibilização do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular faz com que o poder público também deva obedecer à máxima da função social da propriedade.

Palavras-chave: felicidade; reurbanização; aquisição; imóvel-público; constitucionalidade; lei nº 13.465/2017; moradia.

ABSTRACT

The present article begins with a brief discussion of the national doctrine's conception of what is understood by the right to happiness. These outlines are presented in order to better understand how the institution under study can contribute to the realization of the principle of human dignity. Following this topic, the characteristics of the former special concession for housing use are discussed, aiming to compare them with the institution of land regularization brought by Law nº. 13.465/2017. This comparison is made in light of the provisions of Article 72 of the municipal law of São Paulo nº. 17.734/2022, which allows the conversion of special concessions for housing use into instruments of land regularization by the Municipal Executive. Subsequently, the arguments put forth by different social actors supporting the unconstitutionality of these institutions are addressed due to their potential to allow private individuals to acquire public real estate. Finally, it is argued how the relaxation of the principle of the supremacy of public interest over private interest requires that public authorities also adhere to the principle of the social function of property.

Keywords: happiness; urban renewal; acquisition; public property; constitutionality; law nº. 13.465/2017; housing.

¹ 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). Email: pauloeduardo.mces@outlook.com

1. Introdução

De acordo com o IBGE, domicílio vago é aquele que não possui morador na data de realização do recenseamento. Segundo dados levantados pelo CENSO-2022, a cidade de São Paulo reúne 4.983.471 imóveis particulares, onde 12% destes se encontram desocupados, o que equivale a aproximadamente 400 mil imóveis, sejam eles apartamentos ou casas, conforme dados divulgados pelo IBGE.² Procurado por jornalistas, o Prefeito Ricardo Nunes afirmou ser uma falha enquanto sociedade “não conseguir aproveitar esses imóveis, principalmente para política habitacional que contempla pessoas de rendas baixa e baixíssima”. Em outras reportagens realizadas³, tem-se as informações de que os imóveis particulares representam 12 vezes o total de pessoas em situação de rua na capital. São 588.978 imóveis sem moradores em São Paulo capital, enquanto há 48.261 pessoas em situação de rua. Diante de um complexo e difícil cenário de acesso à moradia através de imóveis privados, deve-se reconhecer que muitas pessoas optam por ocupas áreas públicas. Cita-se, nesse sentido, o relatório elaborado em virtude da portaria municipal paulistana nº 353, de 16 de maio de 2018, que instituiu grupo executivo para estudar as condições de segurança e condições de imóveis públicos e privados ocupados irregularmente no município de São Paulo⁴. Entre os cinquenta e um imóveis visitados, dezesseis deles eram, na época, de propriedade do poder público. Não se descarta a possibilidade de que o número de imóveis públicos possa ser maior do que a informada acima.

Tais considerações ressaltam a crescente necessidade de adoção de novas soluções para um problema antigo: a falta de moradia. Nesse sentido, o desenvolvimento desta pesquisa se justifica, uma vez que a construção de instrumentos jurídicos que possam legitimar posses consolidadas sobre áreas públicas pode auxiliar na concretização do direito à moradia para a parcela mais desfavorecida da população, o que, por consequência, também influencia diretamente na garantia de dignidade para estas pessoas.

O presente trabalho busca tecer considerações acerca do disposto no caput do art. 72 da lei municipal paulistana nº 17.734, que possibilita a conversão das concessões de uso especial para fins de moradia para o instrumento de legitimação fundiária. A hipótese de estudo testada ao longo do texto é a de que a legitimação fundiária representa o aprimoramento da antiga concessão de uso especial, e de que a constitucionalidade desta pode ser observada uma vez considerada a crescente flexibilização do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o que faz com que até mesmo o Poder Público deva observar a função social da propriedade. Para a construção destes tópicos que inauguram a pesquisa vale-se de uma breve revisão bibliográfica sobre doutrinas de Direito Administrativo e Constitucional.

No intuito de contextualizar e complementar a discussão levantada, dados estatísticos e decisões jurisprudenciais são mencionadas em partes específicas do texto. O uso de tais métodos, contudo, é restrito a determinados tópicos do trabalho, como na parte inicial onde se aborda o que se tem entendido sobre o direito a busca pela felicidade no ordenamento jurídico

² PETROCILO, Carlos. São Paulo tem quase 590 mil imóveis vazios, 18 vezes a população de rua da cidade. São Paulo. **Folha de São Paulo**, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/sao-paulo-tem-quase-590-mil-imoveis-vazios-18-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade.shtml>. Acesso em: 14/01/2024.

³ STABILE, Arthur. Censo 2022: imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de SP. São Paulo. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/01/censo-2022-imoveis-desocupados-representam-12-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade-de-sp.ghtml>. Acesso em: 14/01/2024.

⁴ SÃO PAULO (SP). **Situação das ocupações na cidade de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>. Acesso em 24 de julho de 2024.

brasileiro, e ainda no tópico sobre a constitucionalidade da legitimação fundiária, onde são mencionados os argumentos trazidos nas ações declaratórias de inconstitucionalidade que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no tópico conclusivo elabora-se a ponderação entre os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da função social da propriedade, com o objetivo de se verificar possíveis mudanças sobre o entendimento de um princípio tão arraigado no direito administrativo brasileiro.

2. Direito à busca pela felicidade – concepção e limites

O debate sobre o que se pode entender por direito a felicidade não é um desafio recente a ser explorado em âmbito acadêmico. Busca-se uma definição para o termo em questão a fim de que se propicie maior segurança jurídica em sua aplicação, de modo que, primeiro, seja estabelecida uma concepção objetiva sobre o termo, a fim de que se possibilite uma concepção comum a ser utilizada para que posteriormente se obtenha estabilidade em sua utilização ao longo do tempo, de maneira que possam os cidadãos prever possíveis consequências de sua utilização no presente e futuro próximos. Estes seriam os três pilares essenciais para se atestar a existência de tal segurança, de acordo com Humberto Ávila.⁵

Pois bem. Certo é que o “direito à felicidade” ou “à busca pela felicidade” não consta de forma expressa no texto da Constituição Federal de 1988. Explorando-se o passado recente, constata-se a existência de duas propostas de emenda à Constituição que buscaram inserir tal menção de forma expressa ao direito em questão. A primeira se refere à P.E.C. n° 19 do ano de 2010, de autoria do senador Cristovam Buarque, onde buscava-se inserir no caput do art. 6° da Constituição de 1988 que os direitos sociais seriam essenciais à busca pela felicidade. A segunda, por sua vez, é a P.E.C. n° 513 do mesmo ano, de autoria da deputada Manuela d’Ávila, que objetivava a inclusão do direito à felicidade no rol de direitos fundamentais dos indivíduos e da sociedade. Ambas as propostas foram arquivadas por volta de 2015. O caráter genérico e meramente simbólico imputado ao referido direito fora o principal entrave enfrentado por ambas as propostas, visto que a inclusão deste no texto da constituição poderia supostamente ensejar em uma excessiva e irrazoável abertura do rol de direitos fundamentais.

Ainda que tratado de maneira breve, situação diversa pode ser observada no plano internacional, onde o referido termo é mencionado em alguns diplomas. Na declaração estadunidense dos direitos de Virgínia, de 1776⁶, consta do caput de seu art. 1° como direito certo, essencial e natural do homem o de “procurar obter a felicidade”. A declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789⁷, por sua vez, menciona a busca pela felicidade coletiva como o objetivo final das reivindicações sociais do povo francês. Pode-se ainda mencionar a resolução n° 65/319 de 2011 da O.N.U., onde a felicidade foi reconhecida como objetivo humano fundamental a ser concretizado por meio da realização de políticas públicas.

Percebe-se, destes três diplomas citados, que nenhum deles chega a definir conceitualmente o que possa caracterizar a felicidade humana. Estabelecem, todavia, que esta é o principal objetivo visado por Estado e sociedade. Uma vez considerado o inegável caráter subjetivo atribuído ao termo, entende-se que, se não impossível, tem-se como uma tarefa extremamente complexa a de atribuir ao legislador a produção de normas capazes de

⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 86.

⁶ BRASIL. **Tradução da declaração de direitos de Virgínia**. Disponível em: <https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM7SS42Declarao%20da%20Virgínia.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

⁷ BRASIL. Embaixada da França no Brasil. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 2017. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 01 jul. 2024.

assegurar a felicidade humana. O que se pode obter, em termos jurídicos, é a certeza de que determinados direitos assegurados constitucionalmente são capazes de eventualmente gerar, como consequência de seu exercício, um estado de felicidade em seus titulares. Fala-se em um campo de certezas positivas.

Cita-se, nesse sentido, o preâmbulo constitucional, onde consta como expressa finalidade do Estado assegurar direitos sociais e individuais, bem como os valores da liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça. Constata-se como fundamentos da república brasileira previstos no art. 1º a cidadania e dignidade da pessoa humana. São previstos, ademais, no artigo 5º e seguintes, os direitos e garantias fundamentais e sociais.

Constata-se, em contrapartida, a existência de um conjunto de ações e omissões que impossibilitam ou lesam o exercício destes direitos, situação da qual sabidamente não haverá tal sentimento humano. Depara-se com um conjunto de fatos que lesam o indivíduo em sua dignidade e que podem ser tidos como certezas negativas. Nota-se, portanto, que a felicidade humana pode ser vista a partir de um estado de dignidade mínimo garantido pelo Estado, a partir do qual o indivíduo pode planejar sua vida dentro de um conjunto lícito de decisões a serem tomadas. Referidas concepções são utilizadas diante de um “campo cinzento” onde a interpretação hermenêutica deverá ser utilizada pelo aplicador do direito. No intuito de complementar os conceitos trazidos, vale mencionar o entendimento jurisprudencial sobre o conceito tratado, sobretudo nos entendimentos em sede da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal. Cita-se, por exemplo, o reconhecimento das uniões homoafetivas como instituto jurídico pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132, onde consagrou-se como direito fundamental a liberdade para dispor sobre a própria sexualidade; a criminalização da homotransfobia através do reconhecimento da mora legislativa em dar concretude aos mandados constitucionais de criminalização constante nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, o que resultou na tipificação da homotransfobia como vertente do crime de racismo quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26; no reconhecimento ao direito subjetivo de alteração de prenome e da classificação de gênero no assento de nascimento através do julgamento do recurso extraordinário nº 670.422; no julgamento do recurso extraordinário nº 890.060, que resultou na elaboração do tema de repercussão geral nº 0622, que afirma a prevalência da paternidade socioafetiva sobre a paternidade biológica.

O direito a moradia é um destes pilares essenciais para a dignidade humana. Deve-se ter em mente que a fruição de inúmeros serviços públicos e a prática de atividades sociais e cívicas dependem do fato que uma pessoa tenha uma moradia, em regra, fixa.⁸ O indivíduo torna-se cidadão quando faz parte da cidade, e para tanto, deve-se garantir a moradia fixa. Significa dizer que a função social da cidade depende do respeito à função social da propriedade. A construção de imóveis particulares sobre áreas públicas, portanto, representa uma falha do Poder Público em garantir tais condições, de maneira que se torna necessário discutir como remediar tal situação a partir de uma ponderação entre a supremacia do interesse coletivo em resguardar o uso de áreas públicas e o direito individual fundamental à moradia daqueles postos à margem da sociedade.

3. Do art. 72 da lei municipal paulista nº 17.734 de 2022

O artigo 72 da lei nº 17.734 do município de São Paulo mostra-se como dispositivo normativo importante para o estudo proposto. Sob o aspecto formal, o ato normativo

⁸ TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/#>. Acesso em 15 jun. 2024

mencionado guarda observância, em ordem descrente, com o art. 30, VIII da Constituição Federal, local de onde é retirada a competência para a municipalidade promover o adequado ordenamento territorial. Prosseguindo-se, constata-se que no art. 148 de sua lei orgânica⁹ são previstos os principais objetivos para tal finalidade, entre eles a garantia das já mencionadas funções sociais da propriedade e da cidade. Tal diploma ainda prevê, em seu art. 158, que bens dominiais não utilizados serão destinados, de forma prioritária e de acordo com a previsão legal, à população de baixa renda situada em seu território. Tem-se, portanto, a justificativa do surgimento da referida lei nº 17.734, que, entre outros motivos, buscou regulamentar a aplicação da legitimação fundiária no âmbito municipal paulista.

O referido art. 72 possibilita a conversão do título de concessão especial de uso para fins de moradia para instrumento de legitimação fundiária, trazido pela lei nº 13.465/2017. Vamos às características de cada um destes institutos, a fim de que se possa compreender melhor a mencionada possibilidade de conversão.

3.1. Da concessão especial de uso para fins de moradia

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras inovações para o ordenamento jurídico brasileiro. Uma delas se refere à expressa previsão ao princípio da função social da propriedade. Válido é o questionamento sobre o alcance da referida norma, ao ponto de também abarcar os imóveis públicos. Importa lembrar, nesta parte introdutória, o breve raciocínio exarado em tópicos anteriores sobre as previsões normativas tanto em texto constitucional, quanto no texto da lei orgânica do município de São Paulo sobre o dever assumido pela administração pública de propiciar bem-estar e dignidade aos cidadãos.

Não se desconhece o fato de que a propriedade pública é disciplinada de forma distinta da particular. Sabe-se, em síntese, que os bens públicos podem ser de uso comum do povo, especiais ou dominicais. As duas primeiras espécies de bens são envoltas por uma presunção de afetação à fins de interesse coletivo, consequência esta da máxima da supremacia do interesse público sobre o particular. Ficam, portanto, fora do âmbito particular. Os dominicais, por sua vez, são aqueles bens que não estão destinados a fins públicos, e que, por essa razão, podem ser alienados por meio dos respectivos institutos de direito civil. A concessão especial de uso para fins de moradia incide sobre estes últimos, visto que, em caso de ocupação de bens de uso comum do povo, pode o Poder Público valer-se da faculdade de garantir tal concessão em local diverso (art. 5º da medida provisória nº 2.220/2001).

A concepção sobre a supremacia do interesse público sobre o particular, entretanto, tem sido cada vez mais desconstruída, ou talvez reconstruída, diante das complexidades trazidas por novas questões sociais. Lembra-se aqui a diferenciação feita na doutrina entre interesse público primário e secundário. Primário seria o interesse oriundo de todos os particulares enquanto sociedade. Secundário seria o interesse estatal sobre o funcionamento da máquina pública. Há quem defenda a inexistência deste segundo, visto que a existência do Estado somente se justificaria pelo objetivo comum de atender o interesse primário. Vislumbra-se, desta maneira, que ao mesmo tempo em que a atuação do Estado se dá para proteger o interesse comum, essa só é legitimidade quando condizente com o interesse coletivo.

Pois bem. Referida concessão fora inicialmente prevista nos artigos 15 a 20 da lei nº 10.257/2001. Tais dispositivos, contudo, foram vetados pela Presidência da República na época, sob o argumento de que o instituto poderia permitir a concessão de uso sobre imóveis de uso comum do povo, sobre áreas de proteção ambiental ou dirigidas a obras públicas e que

⁹ SÃO PAULO (SP). Assembleia Constituinte do Município. **Lei orgânica do Município de São Paulo (com suas alterações)**. São Paulo, 06 de abril de 1990. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

também necessitava de um requisito temporal para que fosse legitimada, uma data-limite que representasse o termo a partir de onde o direito pudesse ser reconhecido. Tempos depois seria editada a medida provisória nº 2.220, em 04 de setembro de 2001, com as respectivas observações tecidas pela Presidência anteriormente.

Nesta parte, importa mencionar a emenda constitucional nº 32 de 2001. Sua importância pode ser observada quando se consideram as alterações realizadas no caput do art. 62 da Constituição Federal, sobretudo no estabelecimento do limite temporal imposto à vigência desta espécie normativa. Previu-se, em contrapartida, que as medidas provisórias editadas até 11 de setembro de 2001 continuariam em vigor até que fossem posteriormente revogadas ou objeto de deliberação por parte do Congresso Nacional. Editada poucos dias antes da referida emenda, a medida provisória nº 2.220 foi abarcada pela supramencionada previsão, razão pela qual seus efeitos encontram-se perpetuados até que o Poder Legislativo federal delibere sobre o assunto.

A concessão especial de uso para fins de moradia é o instrumento jurídico criado para legitimar a posse daquele que cumpra os requisitos dispostos no art. 1º, caput, do referido diploma. São eles: a) posse por cinco anos completada até 22 de dezembro de 2016, de forma ininterrupta e pacífica; b) de imóvel urbano público de até 250 m², c) que seja usado para fins de moradia do possuidor ou de sua família e d) que este não tenha a propriedade de outro imóvel urbano ou rural. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰, referida concessão seria o título jurídico individual e privado, utilizado pela Administração no intuito de regulamentar o uso exclusivo de bens públicos pelos particulares de acordo com a finalidade consentida e as condições fixadas. Pode ser vista, ademais, sob o conceito tradicional de concessão de uso, razão pela qual seria compreendida como o contrato administrativo sinalagmático, ato precário e marcado pela discricionariedade do Poder Público

José dos Santos Carvalho Filho, por outro lado, afirma que referida concessão surge como um ato administrativo vinculado. Isso pois, uma vez cumprido o suporte fático da norma pelo particular, deve a Administração reconhecer este direito, visto que não possui qualquer espaço de discricionariedade fora das hipóteses dos artigos 4º e 5º da mencionada medida provisória. Sustenta o autor que a concessão especial de uso representa um direito-meio cujo objetivo é legitimar o mero uso por parte do particular do imóvel público, a fim de que se garanta o exercício do direito fim, qual seja o de moradia. Não se transfere, portanto, a propriedade pública ao particular, mas o mero uso do local para o fim específico da norma.

A mencionada concessão é vista como direito subjetivo autônomo por muitos autores. Tal conclusão é construída a partir dos fatos que, além de ter sido reconhecida como direito real de uso¹¹, esta é vista como sendo de caráter perpétuo ao concessionário, desde que cumpridas as condições estabelecidas, e ainda dotada de notável aspecto patrimonial, dado que pode ser transmitida por ato *inter-vivos* ou *causa-mortis* (vide art. 7º da medida provisória nº 2.220/2001). Sobre as formas desta transmissibilidade, tem-se que na ausência de previsão expressa na norma, conclui-se pela admissão de qualquer espécie de alienação, como doação, permuta ou venda, desde que o imóvel continue sendo usado para fins de moradia.¹² Pode possuir, ademais, tanto natureza individual, quanto coletiva, dado que, na hipótese de haver imóvel público com mais de 250m² ocupado por mais de um possuidor de

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. Ed. ver. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 872.

¹¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

¹² LISBOA, José Herbert Luna. **A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Regularização Fundiária**: Institutos Jurídicos da Política Urbana, nos termos da lei nº 13.465/2017. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

baixa renda, e não sendo possível estipular a delimitação da posse de cada um a priori, poderá ser outorgada a concessão de uso especial para todos que ali residam.

O direito a concessão de uso especial pode derivar de dois caminhos distintos: do requerimento realizado perante o órgão administrativo competente ou de ação perante o Poder Judiciário. Pela via administrativa, deve o interessado efetuar o requerimento perante o órgão competente do ente federado proprietário do imóvel, que terá o prazo de doze meses, contados a partir da data do protocolo do pedido, para opinar sobre o pleito. Havendo recusa ou omissão da Administração Pública quanto ao pedido realizado, surge para o possuidor o interesse processual para ingressar com a respectiva ação judicial de natureza declaratória (§3º do art. 6º da M.P. nº 2.220/2201). A outorga administrativa será feita por contrato ou termo administrativo, enquanto pela via judicial a sentença que julgar procedente o pedido poderá ser constitutiva, quando desconsiderar a decisão administrativa atacada, ou declaratória, quando o pleito judicial derivar de omissão do Poder Público. Ambos os termos poderão ser registrados perante o cartório de imóveis competente (vide art. 167, inciso I, item 37 da lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973).

O referido direito poderá ser extinto, conforme previsto na medida provisória em análise, pela atribuição de finalidade diversa da norma ao imóvel pelo possuidor, ou no caso de que este adquira a propriedade ou concessão de uso de outro imóvel, seja ele urbano ou rural. José Herbert Luna Lisboa argumenta pela possibilidade de extinção do instituto por outras formas, como no caso de renúncia expressa do direito pelo possuidor ou na hipótese em que o ente federativo reaver a posse da área pública em razão de relevante interesse público, situação esta que poderá ensejar na realocação do interessado ou ainda em eventual indenização para o morador.

Aborda-se, por fim, os questionamentos enfrentados pelo instituto à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo. O principal dispositivo impugnado fora o art. 3º da M.P. estudada, que dispunha que o instituto também seria aplicável aos bens de propriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O principal argumento utilizado por aqueles que argumentavam pela inconstitucionalidade da norma fora o desrespeito ao pacto federativo presente no texto constitucional, bem como violação da competência legislativa concorrente dos entes supramencionados, visto que tal matéria não poderia ser tratada exclusivamente pela União. O precedente firmado entre os anos de 2010 e 2012 acolheu os argumentos mencionados e reconheceu a inconstitucionalidade alegada.¹³ Referido cenário, contudo, viria a mudar poucos anos depois, através de uma revogação não unânime do citado precedente sob o reconhecimento do alcance nacional da medida provisória, vista como diretriz da política urbana a ser exercida por toda a federação.¹⁴

3.2. Da legitimação fundiária

Trata-se de instrumento jurídico trazido pela lei nº 13.465/2017 que permite a aquisição originária da propriedade pelo respectivo ocupante de imóvel público ou privado e que esteja situado em núcleo urbano informal consolidado. Nesse ponto, impende mencionar, a fim de que se compreenda a finalidade social do instituto, a definição de núcleo urbano informal consolidado trazido pela referida legislação, termo que pode ser compreendido como *“aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equi-pamentos públicos, entre outras*

¹³ TJ-SP – AC: nº 0274211-77.2010.8.26.0000;

¹⁴ TJ-SP APL: 10132257220148260554; TJ-SP - AC: 10033104220178260053; TJ-SP - APL: 1272853620088260053; TJ-SP - APL: 00043580320108260246; TJ-SP - AC: 10033571620178260053; TJ-SP - APL: 10065539620148260053.

circunstâncias a serem avaliadas pelo Município”.¹⁵ Referido instituto nasce, portanto, do intuito de se regularizar imóveis públicos ou privados que se encontrem em uma situação irreversível, seja do ponto de vista social ou urbano. Objetivando-se complementar as disposições da legislação, editou-se o decreto nº 9.310/2018, que definiu o limite de cinco salários mínimos como renda para as famílias a serem contempladas pela Reurb-S.

O referido instituto sofre limitações. Primeiro, necessário ressaltar que a mencionada legitimação somente é conferida por ato discricionário do poder público no âmbito do processo de reurbanização. Segundo, questiona-se o alcance de sua aplicação, ao ponto de também abarcar os imóveis inseridos no âmbito da REURB-E. Considerando-se uma distribuição equitativa dos ônus e benefícios urbanos, bem como a razão da qual originou-se o instituto, entende-se que este somente deve ser aplicado no âmbito da REURB-S, e desde que também sejam cumpridos os requisitos dispostos nos incisos do §1º do art. 23 do ato normativo supramencionado, tanto para a vertente individual quanto coletiva do instituto. Conferida a legitimação, esta deverá ser registrada na matrícula do imóvel, ou ensejar na abertura de uma para tanto, conforme disposto no item 44, inciso I da lei nº 6.015 de 1973, ato este desembaraçado de quaisquer ônus ou gravames e que não necessitará de prévio procedimento de desafetação em caso de bem público.¹⁶

3.3. Da constitucionalidade da legitimação fundiária

Sobre a inovação discutida pendem ações diretas no âmbito do Supremo Tribunal Federal questionando sua inconstitucionalidade. A primeira a ser mencionada é a ADI nº 5.771, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em agosto de 2017, onde afirmou-se que a legitimação fundiária estaria incentivando e legitimando a ocupação de terras públicas por falsificadores de títulos, desmatadores e outros ocupantes ilegais. A segunda ação refere-se à ADI nº 5.787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores em setembro de 2017. O principal argumento levantado foi a violação do inciso XXIII do art. 5º, art. 182, §2º e art. 183, caput e §3º da Constituição Federal de 1988, em virtude da ausência de requisitos como posse mansa, pacífica e ininterrupta por um mínimo de tempo definido em lei. No mais, suscitou-se lesão ao princípio da isonomia quando considerado a não exigência do cumprimento dos incisos do §1º do art. 23 da lei nº 13.465/2017 para a aplicação do instituto no âmbito da REURB-E.

A terceira e última ADI a ser mencionada é a de nº 5.883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil em janeiro de 2018. Sustentou-se que além de permitir a aquisição de imóveis públicos por particulares, ato este vedado pelo §3º do art. 183 da Carta Magna vigente, também possibilitaria hipótese de perda de propriedade privada por mecanismo não previsto no texto constitucional.

Os referidos apontamentos, todavia, não merecem prosperar. Veja-se. Questiona-se a limitação do direito de propriedade privada por instrumento não previsto no texto da constituição, bem como da interferência federal na competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios a respeito da disposição de seus bens. Importante relembrar, de maneira breve, os conceitos de Poder Constituinte Originário, reformador, poder constituído e poder decorrente.

Como Poder Constituinte Originário entende-se aquele capaz de criar um Estado e dar-lhe uma constituição. Admite-se ainda a hipótese de rompimento com a ordem jurídica existente, estabelecendo-se uma nova organização político-jurídica. Com o surgimento da constituição, este poder “sai de cena” e permanece em um “status latente”, podendo ser exercido novamente em tempos extraordinários. Como Reformador temos o poder capaz de alterar as disposições constitucionais, de maneira que ela possa ser verdadeiramente texto

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Art. 11, inciso III. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 22 jun. 2024.

¹⁶ BRASIL, 2017, Art. 71, caput.

vivo, adaptando-se às novas necessidades sociais que possam surgir eventualmente. Pode ocorrer tanto por meio da revisão do texto existente, quanto por sua emenda, acrescentando-lhe novas previsões, desde que em ambos os casos se observe as disposições constitucionais pré-existentes. Destes dois derivam e devem guardar respeito os poderes constituídos, criados pelo texto da constituição, e o poder decorrente garantido aos demais entes federativos, consubstanciado na possibilidade de que estes editem suas constituições ou leis orgânicas.

Dando-se prosseguimento, tais conceitos mostram-se importantes para adentrarmos no tema do federalismo cooperativo adotado pelo Brasil. Sabe-se que a república federativa brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposição presente no caput do art. 1º da Carta Magna, e que juntos devem atuar em harmonia pelo desenvolvimento nacional, visto que expressamente previsto como um dos objetivos fundamentais da república brasileira. A União, neste modelo, deve se afastar da figura de um ente centralizador para assumir um papel de coordenação entre todos. Tal assertiva é corroborada quando nos deparamos com as disposições dos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Superada tal explanação, deve-se subsumir os fatos à norma. Consta do rol do art. 5º da carta magna vigente previsão expressa sobre o direito a propriedade, que deverá ser assegurado pelo poder público. Deve-se considerar, todavia, que os direitos positivados, ainda que dotados de status fundamental, não são absolutos e admitem limitações razoáveis, situação esta plenamente aplicável à propriedade, limitada pela necessidade de cumprir sua função social. Por essa razão, não se pode falar em indevida restrição à propriedade privada, visto que a legitimação fundiária, instrumento jurídico criado pelo Congresso Nacional enquanto poder constituído incumbido de editar normas infra-constitucionais gerais, sobretudo na matéria referente à direito urbanístico, guarda estrita relação com a função social da propriedade.

Não se deve afirmar, ademais, em indevida interferência federal na competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A garantia dos direitos fundamentais e sociais é um compromisso assumido por toda a federação, dever este que pode ser constatado na própria lei orgânica do Município de São Paulo, conforme já mencionado. Observa-se, portanto, que a previsão da legitimação fundiária é um instrumento que serve como diretriz geral estabelecida pelo Congresso Nacional para a política de regularização fundiária em toda federação. Não há usurpação de competência legislativa, dado que o papel da União Federal se esgota com a edição da norma geral e a posterior norma específica sobre bens federais.

Dando-se prosseguimento, necessário rememorar que a legitimação fundiária somente é aplicável no âmbito da Reurb. Este procedimento, por sua vez, é realizado de acordo com critérios de conveniência e oportunidade do administrador e desde que constatada a existência de núcleos urbanos informais consolidados, situação fática esta vista como de difícil reversão, tanto por motivos sociais, quanto urbanos. A atuação da administração pública, limitada pelo princípio da estrita legalidade, somente ocorre de acordo com as diretrizes definidas em lei para tanto, e é resguardada pela presunção de legitimidade e veracidade inerentes aos atos administrativos. O instituto jurídico estudado surge a partir do reconhecimento pelo Poder Público de sua própria inércia em garantir o direito à moradia para a população, fato este que justifica, de maneira razoável e proporcional, a flexibilização da supremacia do interesse coletivo em volta dos imóveis públicos ao ponto de legitimar a ocupação por particulares de imóveis públicos não funcionalizados pela administração, ato este regulado tanto pelo marco temporal estipulado em lei, qual seja a data limite de 22 de dezembro de 2016, quanto à necessidade de constatação da irreversibilidade dos núcleos, requisito este a ser preenchido de forma complementar pelos demais entes federativos. Salvo prova em contrário, não se pode afirmar que a atuação do Poder Público ocorre em desconformidade com o preceito legal, de maneira a legitimar ocupações ilegais de imóveis públicos.

Outra crítica apresentada ao instituto é a de que a sua semelhança com a usucapião justificaria a necessidade de respeitar-se o comando disposto no §3º do art. 183 da Constituição Federal de 1988. Necessário elaborar algumas considerações para diferenciar corretamente a legitimação fundiária da usucapião urbana. Consta do texto constitucional os requisitos desta última, que são: a) área a ser usucapida de até 250m²; b) posse mansa, pacífica e ininterrupta por cinco anos; c) não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; d) não ter sido anteriormente contemplado pela usucapião urbana de outro imóvel; e) utilizar o bem a ser usucapido para fins de moradia.

Os institutos ora comparados possuem apenas duas semelhanças. São elas a natureza de forma originária de aquisição de propriedade e o fato de condicionarem a utilização do imóvel à finalidade de moradia. No mais, importa relembrar que a legitimação fundiária carece do principal fundamento presente na usucapião, que é a caracterização da posse. Para a teoria objetiva da posse, idealizada por Ihering, esta é a obtenção do poder de fato do sujeito em relação à coisa, não sendo necessária a demonstração do *animus*, visto que inerente à exteriorização daquela. Enquanto não conferida a legitimação exclusivamente pelo poder público, não há que se falar em posse do ocupante, mas mera detenção do bem público.

Por fim, aborda-se a suposta lesão ao princípio da isonomia frente a não exigência dos requisitos do §1º do art. 23 da lei 13.465/2017 para a concessão da legitimação no âmbito da REURB-E. Conforme retro mencionado, compreende-se que o instituto da legitimação fundiária, em virtude de sua finalidade social, deve ser apenas aplicado no âmbito da REURB-S, visto que concebido em virtude da flexibilização da supremacia do interesse público ocasionada pelo direito à moradia da parcela da população caracterizada como de baixa renda. Estende-lo ao âmbito da REURB-E representa, inicialmente, indevido desvirtuamento do instituto criado, fato este que pode ser superado quando considerado o entendimento do STJ sobre a concessão da usucapião especial quando parte do imóvel for destinada ao uso econômico pelo possuidor, a fim de que provenha seu próprio sustento.¹⁷

4. Conclusões finais

Com base na descrição realizada de ambos os institutos, pode-se afirmar que a legitimação fundiária representa um aprimoramento da concessão especial de uso para fins de moradia. Não se considera apenas o fato de que esta decorre de ato discricionário do poder público, enquanto a concessão representa um ato vinculado, mas também se observa que, diante de determinadas situações, mais vale para a segurança jurídica no processo de reurbanização a efetiva titulação dos ocupantes de imóveis públicos como proprietários. Chega-se a tal decisão através da já mencionada reinterpretação do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Celso Antônio Bandeira de Mello define interesse público como o conjunto de interesses que possuem um grupo de indivíduos enquanto sociedade. Entre as críticas tecidas contra o princípio em estudo, menciona-se a afirmação de que este não pode existir de forma abstrata, de forma a preceder a realização de uma adequada ponderação entre o interesse privado e o interesse público. Importa perceber, todavia, que o interesse público primário é o próprio critério a ser utilizado na ponderação a ser realizada. As transformações trazidas pelo fenômeno recente da constitucionalização do direito administrativo não implicam na superação desta supremacia, mas sim no ato de repensar o modo de atuação do Estado, que não pode mais agir sobre a justificativa do cumprimento da letra da lei, dado que deve passar a buscar legitimidade democrática para seus atos, elemento este que só pode ser conferido

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.777.404**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201777404>. Acesso em: 03 jun. 2024.

pelo povo, fonte primária do poder, conforme se depreende do art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Depara-se com verdadeira perda do antigo monopólio estatal em identificar o que deve ser compreendido como interesse público. Uma vez superada a concepção de que o poder público é a única fonte do qual emergem as decisões políticas, surge uma repartição do poder decisório com o particular que, sendo titular do interesse a ser tutelado pela Administração Pública, é alçado ao posto de coparticipe nesta tarefa de identificar o interesse social comum e assim legitimá-lo. Essa falta de legitimidade da administração demonstra, por um lado, o enfraquecimento do modelo de democracia representativa, e por outro, a necessidade crescente de adotar-se maiores instrumentos que possibilitem a democracia participativa no intuito de que se fortaleça o exercício da cidadania nos espaços públicos e assim se obtenha a aceitabilidade social e a formação de consenso coletivo sobre os atos administrativos, elementos estes que compõem um verdadeiro interesse público. Ressalta-se, neste ponto, que referida realidade não passou despercebida do constituinte de 1988, dado que em diversos pontos do texto constitucional os cidadãos brasileiros são chamados a participar da formação da vontade pública. Cita, a título de exemplo, as disposições constitucionais dos artigos 194 e seguintes, onde se vislumbra a previsão de que a seguridade social é composta por um conjunto de ações tanto do poder público quanto da sociedade; inciso VI do art. 206, onde consta que a gestão do ensino público terá caráter democrático e ainda a previsão do §1º do art. 216, que dispõe sobre a colaboração da comunidade para com o poder público na proteção do patrimônio cultural brasileiro. A funcionalização do direito a propriedade, portanto, mostra-se como mais uma previsão neste mesmo sentido. Vale observar, no mais, não haver distinção quanto à natureza do direito, razão pela qual pode ser aplicada tanto à propriedade privada quanto pública.

A supremacia do interesse público sobre o particular não é mero critério para hierarquizar direitos e interesses. Representa, em verdade, um vetor para exercer uma interpretação dos institutos jurídicos utilizados na sociedade, a fim de que se transforme cada vez mais a interpretação do direito, segundo Peter Haberle, em uma ciência da experiência, a fim de que a aplicação da norma possa representar as pessoas sobre as quais incide.¹⁸ Compreendendo-se da melhor forma a aplicabilidade do princípio.

Feitas tais considerações, volta-se a atenção à realidade brasileira, a fim de que se realize ponderação entre os princípios em choque, sobretudo por meio da utilização do critério da proporcionalidade, subdividido em necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. O déficit de moradia que assola o país é um problema atual e que exige a elaboração de soluções efetivas para a parcela da população de baixa renda.¹⁹ Em conjuntura a este fato, observa-se que a crescente concentração de renda no país também colabora para dificultar o acesso à moradia para tais pessoas.²⁰ Deparando-se com fatores desencorajadores, aliados à

¹⁸ HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

¹⁹ CAMPOS, Ana Cristina. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Houve aumento de cerca de 4,2% na comparação com 2019. **Agência Brasil**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 15 jul. 2024.

²⁰ CONCENTRAÇÃO de renda para os mais ricos bate recorde histórico no Brasil, diz pesquisa. **UOL Economia**, Agência Brasil, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/agencia-brasil/2024/01/17/concentracao-de-renda-bate-recorde-historico-no-brasil-diz-pesquisa.htm>. Acesso em: 23 jul. 2024.

ALMEIDA, Cássia. Concentração de renda no topo cresce, e os 5% mais ricos já detêm 40% da renda nacional. Estudo da Fundação Getúlio Vargas, com base em dados do Imposto de Renda, mostra também que o 0,01% mais rico, que corresponde a 15 mil pessoas, teve aumento de 96% nos rendimentos de 2017 a 2022. **O Globo Economia**: Rio de Janeiro, 2024. Disponível em:

omissão estatal na efetivação do direito a moradia digna, muitas destas pessoas veem-se na necessidade de funcionalizar a propriedade pública não utilizada. Consumada a ocupação do bem público e perpetuada por considerável lapso de tempo, realizam tais cidadãos inequívoca interpretação do preceito constitucional que proíbe a aquisição de bens públicos por particulares, relativizando-o em benefício do acesso à moradia. Vislumbra-se claramente o preenchimento do critério da necessidade.

A partir da constatação da necessidade de regularizar-se juridicamente essa questão é que os poderes públicos são chamados para atuar. Por meio da atuação do Congresso Nacional, poder regularmente constituído, elabora-se a norma que, acolhendo as críticas tecidas contra a concessão especial de uso para fins de moradia, busca criar instituto jurídico que, embora faça parte da política nacional de reurbanização, poderá ser mais bem disciplinado de acordo com as características locais de cada ente, permitindo assim o regular desempenho de suas competências federativas. Eis que surge a legitimação fundiária, elaborada de acordo com o processo constitucional vigente. Preenche-se o critério da adequação.

Por fim, pondera-se os benefícios e malefícios trazidos pela medida. Alega-se que o instituto criado pode configurar grave desfalque patrimonial aos entes federados. Desconsidera-se, todavia, a máxima da impessoalidade constante no caput do art. 37 da constituição vigente, dado que o aparelho estatal deve ser utilizado para a consecução do bem comum, e jamais ao ponto de defender-se o interesse da administração pública enquanto ente próprio. Não obstante, importa lembrar as rígidas condições estabelecidas em lei para que a legitimação fundiária seja aplicada, quais sejam a data limite de 22 de dezembro de 2016 para aferição de quais núcleos urbanos informais possam ser considerados como de natureza consolidada; a necessidade de preenchimento dos requisitos constantes do §1º do art. 23 da lei nº 13.465; a restrição da aplicação do instituto para somente no âmbito da REURB-S, a fim de que se mantenha a congruência para com sua finalidade social. Constata-se, portanto, que existem regras adequadas para reger a aplicação deste instrumento, de maneira que se mitigue ao máximo os malefícios trazidos por sua aplicação. A proporcionalidade em sentido estrito, portanto, também resta preenchida.

Toda a argumentação tecida no desenvolvimento deste trabalho remete à importância da garantia do direito à moradia. Como ponto central de onde decorrem outros direitos como privacidade, intimidade e lazer, vislumbra-se que sua concretização faz com que os indivíduos sejam inseridos em um meio social e político, de maneira que se tornem efetivamente cidadãos. Não se busca afirmar que desta garantia emergirá verdadeiramente a felicidade humana, haja vista a complexidade que circunda este sentimento humano. Enumeradas as certezas negativas e positivas acerca do tema, objetivou-se desbravar pequena zona cinzenta sobre a aplicação do conceito quando da discussão sobre o direito à moradia como possibilidade de concretização da dignidade humana. Chegou-se à conclusão que a efetivação do direito pode ensejar um estado de felicidade, e que este poderá ser resguardado através da concretização de suas inúmeras ramificações, tanto pela elaboração de normas jurídicas, como a própria lei nº 13.465/2017, como através do controle social sobre a atuação do Poder Público, a fim de que se evite eventuais omissões sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e a realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.] v. 217, p. 67-79, 1999.
- ALMEIDA, Cássia. Concentração de renda no topo cresce, e os 5% mais ricos já de- têm 40% da renda nacional. Estudo da Fundação Getúlio Vargas, com base em dados do Imposto de Renda, mostra também que o 0,01% mais rico, que corresponde a 15 mil pessoas, teve aumento de 96% nos rendimentos de 2017 a 2022. **O Globo Economia**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/01/17/concentracao-de-renda-no-topo-cresce-e-os-5percent-mais-ricos-ja-detem-40percent-da-rendanacional.ghtml>. Acesso em: 18 jun. 2024.
- ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, vol. 65, p. 61, jul. 2008; Doutrinas Essenciais de Direito Registral, vol. 5, p. 1.265, dez. 2011. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-2.pdf>. Acesso em: 25 maio 2024.
- BAPTISTA, Isabelle de. **A desconstrução do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como resgate dos direitos fundamentais**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Faculdade de Direito de Vitória, Espírito Santo, 2010.
- BARROS, Felipe Maciel P.. Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária. A legitimação fundiária é um instrumento adequado para regularização fundiária de áreas núcleos urbanos consolidados em áreas de domínio público, de maneira que deve ser afastada qualquer discussão quanto à sua constitucionalidade. **Migalhas De Peso**, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/287119/da--in-constitucionalidade-da-legitimacao-fundiaria>. Acesso em: 11 jul. 2024.
- BRASIL. **Tradução da declaração de direitos de Virgínia**. Disponível em: https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM7SS42-Declara__o%20da%20Virginia.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.
- BRASIL. Embaixada da França no Brasil. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 2017. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 01 jul. 2024.
- CAMPOS, Ana Cristina. Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios. Houve aumento de cerca de 4,2% na comparação com 2019. **Agência Brasil**, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Graciani de. Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, Ano XV, nº 89, abr./maio 2020. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/boletimdompggo/2020/07-jul/artigos/artigo-paulo-fabio-oriane.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.
- CONCENTRAÇÃO de renda para os mais ricos bate recorde histórico no Brasil, diz pesquisa. **UOL Economia**, Agência Brasil, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/agencia-brasil/2024/01/17/concentracao-de-renda-bate-recorde-historico-no-brasil-diz-pesquisa.htm>. Acesso em: 23 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 872.

FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade; FERREIRA, Allan Ramalho; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de. **A regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) como solução jurisdicional prioritária**: uma diretriz para a atuação da Defensoria Pública na figura do *custus vulnerabilis* nos litígios coletivos possessórios urbanos. Décimo quarto congresso nacional da Defensoria Pública. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=425> 26. Acesso em: 29 jun. 2024.

FRANCO, Marcos Roberto. **A flexibilização do princípio da supremacia do interesse público diante da democracia participativa**. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06112020-150207/pt-br.php>. Acesso em 23 jun. 2024.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, pp. 267-318, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/516>. Acesso em: 29 maio 2024.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito civil brasileiro, vol. 5: direito das coisas**. 14 ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/220>. Acesso em 26 jul. 2024.

LISBOA, José Herbert Luna, *et. Al.* **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Organização de Edésio Fernandes. Belo Horizonte: Gaia Cultural, Cultura e Meio Ambiente, 2021.

LISBOA, José Herbert Luna. **A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Regularização Fundiária**: Institutos Jurídicos da Política Urbana, nos termos da lei nº 13.465/2017. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 32. Revista e atualizada de acordo com a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

PETROCILO, Carlos. São Paulo tem quase 590 mil imóveis vazios, 18 vezes a população de rua da cidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/sao-paulo-tem-quase-590-mil-imoveis-vazios-18-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade.shtml>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SANTOS, Jordan Espíndola dos; SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. Direito à felicidade: do reconhecimento como direito fundamental às possíveis implicações. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 13 nº 2, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.13_n.2.06.pdf. Acesso em 25 maio 2024.

SÃO PAULO (SP). **Situação das ocupações na cidade de São Paulo**. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Situacao-das-ocupacoes-na-cidade-de-Sao-Paulo.pdf>. Acesso em 24 jul. 2024.

STABILE, Arthur. Censo 2022: imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de SP. **G1**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/01/censo-2022-imoveis-desocupados-representam-12-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade-de-sp.ghtml>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SOUZA, Erik Almeida Rodrigues de; RAMOS, Zélia Maria Xavier; CORDEIRO, Chirley Vanuyre Vianna. Direito à felicidade: Análise principiológica e desdobramentos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.13, n.2, p.100-137, ago.2018. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/29986>. Acesso em 15 maio 2024.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWpJ7XswRRbj/#>. Acesso em 15 jun. 2024.

TITO, Maíra. Poder constituinte e poder constituído: os conceitos de Antonio Negri aplicados às alterações constitucionais em Portugal e no Brasil. **Lugar Comum**, nº 29, p. 205-226. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/lc/article/view/54332/29693>. Acesso em 23 maio 2024.

Legislação utilizada

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, [...]; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, [...] Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

SÃO PAULO (SP). Assembleia Constituinte do Município de São Paulo. **Lei orgânica do Município de São Paulo (com suas alterações)**. São Paulo, 1990. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>. Acesso em: 09 jun.

2024.

Jurisprudência utilizada

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.777.404**. Recorrentes: Geraldo Gilmar Rafael e Margareth Brandão da Silva Rafael. Recorridos: Joana Baum, Romeu Baum. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201777404>. Acesso em: 03 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 898.060 – SC**. Recorrente: A.N. Recorrido: F.G.. Relator: Min. Luiz Fux, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371896/false>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26– DF**. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Min. Celso de Mello, 06 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433180/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.277 – DF**. Requerente: Procuradora-geral da República. Relator: Min. Ayres Britto, 14 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200017/false>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132 – RJ**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Ayres Britto, 14 de outubro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200015/false>. Acesso em 01 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 670.422 – RS**. Recorrente: S.T.C., Recorrido: Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Dias Toffoli, 10 de março de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420306/false>. Acesso em 05 maio 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. **AC: 1003310-42.2017.8.26.0053**. Apelante: Estado de São Paulo. Apelada: Gildete Felisberto Santos. Relator: Coimbra Schmidt, Data de Julgamento: 19/02/2020, 7ª Câmara de Direito Público, 19/02/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJSP/attachments/TJSP_AC_10033104220178260053_d2be1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1722565603&Signature=S2V5PwW2RAMPeb9djxKCMBpMzY4%3DSP_AC_10033104220178260053_d2be1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1722565603&Signature=S2V5PwW2RAMPeb9djxKCMBpMzY4%3D. Acesso em 03 jul. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. **APL: 0127285-36.2008.8.26.0053**. Apelante: Prefeitura Municipal de São Paulo. Apelada: Maria Julia Pinheiro. Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 26/11/2012, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/12/2012. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJSP/IT/APL_1272853620088260053_SP_1354441417328.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEO67SMCVA&Expires=1722565716&Signature=4e5EOJnngzJwZzKXPYV9mFrxf8%3D. Acesso em 25 maio 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. **APL: 0004358-03.2010.8.26.0246**, Relator: Ana Liarte, Data de Julgamento: 04/02/2019, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/02/2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. **AC: 1003357-16.2017.8.26.0053**. Apelante: Estado de São Paulo. Apelada: Amaro Gomes Barbosa. Relatora: Maria Laura Tavares, Data de Julgamento: 12/08/2019, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/08/2019. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJSP_AC_10033571620178260053_22a0a.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1722565882&Signature=RhkWeo77ceGBsoN5QtsJza0FBH8%3D. Acesso em 27 jun. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. **APL: 1006553-96.2014.8.26.0053**. Apelante: Maria Lucia Siqueira Raimundo. Apelada: Prefeitura do Município de São Paulo. Relator: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 07/02/2017, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/02/2017. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJ-SP_APL_10065539620148260053_450ed.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1722566149&Signature=JlJWRhYiKWoQNOD7cKBZNDZnkY%3D. Acesso em 26 jun. 2024.