



DESAFETAÇÃO DE BENS  
PÚBLICOS VISANDO

# DIREITO À MORADIA:

A MORADIA DIGNA SOB O  
MANTO DOS BRAÇOS ESTATAIS

LUIZ HENRIQUE CALLIERO SEVERINO

LUIZ HENRIQUE CALLIERO SEVERINO

DESAFETAÇÃO DE BENS  
PÚBLICOS VISANDO  
DIREITO À MORADIA:

A moradia digna sob o manto dos braços estatais

Editora da



Porto Alegre, 2024

# Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

## CONSELHO ADMINISTRATIVO

### Presidente

Fábio Roque Sbardello

### Vice-Presidente

Luciano de Faria Brasil

### Secretário

Josiane Superti Brasil Camejo

### Representante Do Corpo Docente

Alexandre Lipp João

## FACULDADE DE DIREITO

### Diretor

Mauro Luis Silva de Souza

### Coordenadora do Curso se Graduação

Joseane Schuck

### Coordenador do Curso de Mestrado

Anizio Pires Gavião Filho

## EDITORA DA FMP

### Diretor

Gilberto Thums

### Vice-Diretor

Fábio Roque Sbardello

### Conselho Editorial

Ana Carolina da Costa e Fonseca

Anizio Pires Gavião Filho

Bianca Pazzini

Carla Carrion Frós

Fábio Roque Sbardello

Francisco José Borges Motta

Gilberto Thums

Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Renata Maria Dotta

Copyright © 2024 by Editora da FMP

Copyright © 2024 by Luiz Henrique Calliero

Severino

## DIAGRAMAÇÃO

Solo editoração

## CAPA

Marketing FMP

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

CIP-Brasil. Catalogação na fonte

Biblioteca Responsável: Cristini Fernandes Borth Klippel - CRB 10/2649

---

S498d Severino, Luiz Henrique Calliero

Desafetação de bens públicos visando direito à moradia: A moradia digna sob o manto dos braços estatais [recurso eletrônico] / Luiz Henrique Calliero Severino – Porto Alegre: Editora da FMP, 2024.

Recurso online 95 p.

Disponível em: <https://editora.fmp.edu.br/index.php/efmp>

ISBN 978-65-89997-59-7 (e-book)

1. Direito à moradia. 2. Garantias Constitucionais. 3. Regularização Fundiária. I. Severino, Luiz Henrique Calliero. II. Título.

CDU: 342.24:638.252

---

## EDITORA DA FMP

Rua Cel. Genuino, 421 – Centro

90010-350. Porto Alegre, RS, Brasil.

(51) 3027-6581 | editorafmp@fmp.com.br

# SUMÁRIO

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | INTRODUÇÃO .....  | 5  |
| 2     | BENS PÚBLICOS .....   | 10 |
| 2.1   | CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS .....                                 | 11 |
| 2.1.1 | Da titularidade .....   | 12 |
| 2.1.2 | Critérios de destinação .....   | 15 |
| 2.2   | DA PROTEÇÃO DOS BENS PÚBLICOS.....                                    | 17 |
| 2.3   | DA AFETAÇÃO .....   | 23 |
| 2.3.1 | Conceito .....  | 23 |
| 2.4   | DESAFETAÇÃO .....   | 23 |
| 2.5   | DOS LIMITES À DESAFETAÇÃO.....  | 24 |
| 3     | FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA .....                             | 27 |
| 3.1   | PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA<br>PROPRIEDADE DOS BENS PÚBLICOS.....   | 31 |
| 3.2   | INSTRUMENTOS DE CONCESSÃO E<br>UTILIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS .....     | 35 |
| 3.2.1 | O uso do bem público pelo particular .....                            | 35 |
| 3.2.2 | Autorização de uso de Bem Público .....                               | 36 |
| 3.2.3 | Permissão de uso de Bem Público .....                                 | 38 |
| 3.2.4 | Concessão de uso .....  | 39 |
| 3.2.5 | Concessão de direito real de uso.....                                 | 41 |
| 3.2.6 | Concessão de uso especial para fins de moradia                        | 42 |
| 3.3   | DEMAIS INSTRUMENTOS DE USO DE<br>BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES ..... | 45 |
| 3.3.1 | Locação .....   | 45 |
| 3.3.2 | Arrendamento .....  | 46 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 3.3.3 | Enfiteuse ou aforamento .....  | 46 |
| 4     | POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO<br>FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA.....                             | 49 |
| 4.1   | IDENTIFICANDO AS IRREGULARIDADES .....   | 51 |
| 4.1.1 | Loteamentos irregulares e clandestinos .....   | 52 |
| 4.1.2 | Invasões e ocupações .....   | 54 |
| 4.2   | O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA .....  | 54 |
| 4.2.1 | Tutela Internacional do Direito à moradia .....  | 56 |
| 4.2.2 | Comentário Geral n. 04 do Comitê de Direitos<br>Econômicos, Sociais e Culturais.....         | 58 |
| 4.2.3 | A proteção à moradia aliada aos instrumentos<br>constitucionais.....                         | 64 |
| 4.2.4 | Concessão de uso especial para fins de moradia<br>à luz da desafetação de bens públicos..... | 71 |
| 4.2.5 | Dos atos de outorga, transferência<br>e extinção da concessão .....                          | 81 |
| 5     | CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 84 |
|       | REFERÊNCIAS .....  | 88 |

# 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma das regiões mais desiguais do mundo e com situações precárias em todos os setores sociais, principalmente na área da saúde e distribuição de renda. Dessa forma, isto atinge a vida das pessoas das mais diversas maneiras, uma delas, também, na distribuição de terras.

Vê-se que essa desigualdade não se instalou no Estado brasileiro hoje. Esta origem tem raízes no Brasil colônia em que se instala a escravidão trazendo o controle da propriedade às mãos do monopólio político da época. Mormente isto, a classe social que não possui uma moradia digna é justamente aquela que está à margem dos seus direitos sociais. Vale recordar que o direito à moradia está dentro dos direitos sociais esculpidos na Constituição Federal de 1988, proclamado no art. 7, inc. IV, dentre outros.

Atualmente, a falta de acesso a uma moradia digna enfrentada pelas populações pobres da América do Sul está associada ao padrão de urbanização e desenvolvimento das cidades, cujo crescimento, desordenado e excludente, intensificou-se a partir da metade do século XX, impulsionado pelo processo migratório do campo pelo início da industrialização.

A urbanização latino-americana foi marcada por reformas urbanas e por passivos investimentos em obras de infraestrutura que expulsaram os pobres para as periferias como solução para eliminar epidemias, higienizar e abrir os espa-

ços. Os espaços nacionais passam a investir em infraestrutura para induzir o desenvolvimento industrial e o urbanismo reformador das cidades. Os investimentos vários e em sistema de transportes passaram a ser centrais para a manutenção do crescimento econômico e para dar abrigo aos fluxos crescentes de mercadorias e pessoas.

Portanto, os trabalhadores vão se assentando nas periferias, pois os baixos salários recebidos não eram suficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Sendo assim, o Estado desobrigava-se quanto à colocação da infraestrutura básica, contribuindo para a consolidação de assentamentos (moradias) informais, clandestinas e precárias. Sendo assim, o direito à moradia passou a ser visto como um privilégio, e não um direito como é, uma prerrogativa.

A necessidade deste estudo, portanto, faz pensar na capacidade que o Estado tem hoje de obrigar-se com àqueles que há muito foram esquecidos. Que hoje ocupam terras e estão muito longe de serem proprietários de um espaço que lhes garanta dignidade e saneamento básico. As ocupações irregulares no Brasil são assunto de estudos diversos, tanto nacionais como internacionais, como impera na agenda Habitat da ONU. Por isto, a desafetação de bens públicos visando direito à moradia, já que o título de concessão de uso, como se verá neste trabalho, só pode ser dado àquele que destinar o bem a este fim, é mais justo e útil à Administração Pública do que se imagina, pois finalmente estará dando uma destinação específica e majoritariamente social a uma propriedade que não pode ser tratada como um bem

privado pelo próprio ente. Nesta senda, privando-se pelo respeito e cumprimento dos direitos sociais da sociedade, justo é ser possível a utilização de bens públicos para fins habitacionais.

A despeito da destinação dada aos bens públicos, pode-se caracterizar a afetação, como veremos neste trabalho, como a atribuição explícita ou implícita a um bem em que lhe destine uma finalidade. Desafetado é o bem que não possui qualquer fim público. Assim, é possível dar-lhe destinação de habitação para pessoas de baixa renda à luz de institutos previstos à tangente da regularização fundiária. A Constituição Federal de 1988 é o pilar de todas as leis federais e municipais que possibilitam a regularização fundiária de áreas públicas. Existem, também, leis federais de imprescindível conhecimento tais como o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição, definindo as diretrizes e os instrumentos que podem ser utilizados pelas Prefeituras para a organização das cidades, ademais a regularização fundiária, a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso são instrumentos definidos no Estatuto da Cidade.

Diante desta situação, esta pesquisa tem como objetivo central analisar a possibilidade de desafetarem-se bens públicos que não estejam atendendo a alguma finalidade pública para que se de, a partir dos instrumentos de regularização fundiária, destinação de habitação às pessoas de baixa renda, respeitando o que preceitua a Constituição Federal no que tange aos direitos e garantias fundamentais, quais sejam a base deste trabalho, sendo o direito à moradia.

O método que será utilizado no presente trabalho é o dedutivo de abordagem, tendo em vista que o tema a ser tratado apresenta diretrizes doutrinárias e jurídicas, sendo necessária a identificação de aspectos gerais partindo para uma questão personalizada caso a caso. Assim, a escolha do mencionado método justifica-se por favorecer a resposta a que se quer chegar com esta dissertação, ou seja, somando-se os critérios necessários a que se destine um bem à concessão de uso para fins de moradia, necessário que se utilize um raciocínio silogista, que será inevitável neste trabalho para perseguir a concessão em si.

No primeiro capítulo será realizada a apreciação dos bens públicos de modo geral, incluindo desde suas características básicas à sua titularidade, destinação e conseqüente explanação básica sobre o que é a afetação e desafetação e o como isto afeta o ambiente jurídico do estado de direito.

No segundo capítulo, será apresentado um estudo sobre a função social da propriedade urbana, abrangendo a diferenciação de bens públicos no âmbito jurídico diferenciando-os dos privados e no que isto impende à regularização fundiária. Trar-se-ão de exemplos de institutos para este fim aliados ao Estatuto da Cidade e outros dispositivos legais no âmbito do direito à moradia.

No terceiro e último capítulo, serão examinados os princípios constitucionais da políticas de regularização fundiária, identificando moradias e loteamentos irregulares, abarcando o direito à moradia no direito interno e sua tutela internacional. Ilustrar-se-á o instituto da Usucapião, coletivo e individual, e far-se-á a abertura do tema sobre a concessão

de uso para fins de moradia, elemento chave e que encerra este trabalho com a resposta a que se propôs a pesquisa.

Destarte, esta pesquisa se mostra de suma importância, tendo em vista que, apenas por meio de um estudo arraigado poder-se-á apontar a necessidade da desafetação de bens públicos para fins habitacionais, ante o cenário que se apresenta o contexto da sociedade, e em respeito à dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, ambos amparados pela Constituição Federal.

## 2 BENS PÚBLICOS

Bens Públicos, de acordo com o que preleciona o doutrinador Hely Lopes Meirelles: “em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.”. Neste sentido, bens públicos são a expressão que designam os bens pertencentes a entes estatais, para que sirvam de meios ao atendimento imediato e mediato do interesse público e sobre os quais incidem normas especiais, diferentes das normas que regem os privados<sup>1</sup>.

Neste contexto, de acordo com Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, não se pode aplicar ao domínio público a mesma incidência do regime de bens privada. Trata-se de um vínculo específico, de natureza administrativa, que permite e impõe ao poder público, titular do bem, assegurar a continuidade e regularidade de sua destinação contra quaisquer ingerências. Neste contexto, importante frisar que os bens públicos devem ter destinação que atenda ao interesse público de modo direto ou indireto. A afetação, explícita ou tácita, atribui destinação específica ao bem.

---

<sup>1</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

## 2.1 CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

Sob vários critérios podem ser classificados os bens públicos, ainda segundo o doutrinador. Quanto à sua natureza, os mesmos tipos apontados para os bens privados aplicam-se aos bens públicos: bens corpóreos e incorpóreos; bens imóveis, móveis e semoventes; bens fungíveis e infungíveis.

Quanto aos titulares, no Brasil existem bens públicos de titularidade federal, estadual e quanto aos municipais. Com base no artigo 20 da Constituição Federal de 1988, pode-se extrair o rol de bens da União. Senão vejamos:

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental fe-

deral, e as referidas no art. 26, II;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

### **2.1.1 Da titularidade**

Deve ser consignado que, em relação aos bens que atualmente pertencem à União e aos que vierem a pertencer (art. 20, I), tanto quanto no que concerne aos recursos minerais, inclusive os do subsolo (art. 20, IX), o STF consagrou o entendimento de que neles estão incluídas as terras de aldeas

mentos extintos, mesmo se os indígenas as tiverem ocupado em passado remoto.<sup>3</sup>

Nesta senda, o art. 26 da CF nomeia os bens dos Estados, sem ainda os exaurir. Senão vejamos:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Repita-se que a relação não é taxativa. Ao Estado pertencem outros bens, como, por exemplo, os prédios estaduais, a dívida ativa, os valores depositados judicialmente para a Fazenda Estadual, entre outros<sup>4</sup>.

Sendo assim, neste raciocínio, os bens situados dentro dos limites de um Município e que não pertençam à União e ao Estado, são de titularidade Municipal, como as ruas, praças, jardins, edifícios de repartições e órgãos municipais<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Aplicação das Súmulas no STF. **Súmula 650**. Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.

<sup>4</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 250.

<sup>5</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São

Neste sentir, necessário citar a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, os bens das entidades paraestatais, também se consideram bens públicos. Eis as palavras:

Quanto aos bens das entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços autônomos etc.) entendemos que são, também, bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos para consecução dos fins estatutários<sup>6</sup>.

Por outro lado, faz-se necessário distinguir. Os valores e bens oriundos da administração de empresa pública ou da sociedade de economia mista devem ser designados, em princípio, como privados, tendo em vista que são elas pessoas jurídicas de direito privado (art. 98, Código Civil)<sup>7</sup>. Tão somente os bens oriundos diretamente da pessoa controladora, normalmente a entidade federativa, e ainda não administrados pelo ente paraestatal, é que se qualificam *si et in quantum*<sup>8</sup> como públicos, à luz do que preleciona Marçal<sup>9</sup>.

---

Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 502.

<sup>7</sup> Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

<sup>8</sup> Expressão latina que significa suficiente, ou tanto quanto bastante para ser admitido ou concedido, em caráter provisório. **Jusbrasil**, 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/295396/si-et-in-quantum/definicoes>>. Acesso em: 07 out. 2016.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

### 2.1.2 Critérios de destinação

O Código Civil, especificamente no artigo 9910 traz a destinação de mais relevo no ordenamento jurídico brasileiro, pois leva em conta diretamente a quem se destina o bem, ou seja, de certo modo quem dele mais se utiliza. Deve-se, com base o artigo, distinguirem-se os bens de uso comum do povo, bens públicos de uso especial, bens públicos dominicais.

a) Bens públicos de uso comum do povo (Código Civil, art. 99, I): Segundo a doutrinadora Odete Medauar<sup>11</sup> e conforme o próprio nome já diz, pode se caracterizar como os bens que se usufruem modo geral e anônimo, pois são utilizados por todos. O povo é beneficiário direto e imediato destes bens. São exemplos as praias, as estradas, as praças, ruas e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, com base o artigo 225, caput, da CF<sup>12</sup>. Nas precisas palavras da Prof<sup>a</sup> Maria Sylvia Di Pietro<sup>13</sup>, são “aqueles por determina-

---

<sup>10</sup> Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

<sup>11</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>12</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 429.

ção legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração”. Segundo a referida doutrinadora, vigora o pleno direito ao uso comum, pois, via de regra, independente de consentimento da Administração.

De regra, o uso é gratuito, mas pode ser remunerado, como estabelece o artigo 103 do Código Civil<sup>14</sup>, a exemplo de pedágios em estradas, estacionamento em ruas com mais fluxo de veículos, ancoragem em portos, etc. Nas grandes metrópoles é mais intenso o uso destes bens, exigindo, em contrapartida, mais atenção do Poder Público ante problemas relativos à poluição e depredação.

b) Bens Públicos de uso especial (Código Civil, art. 99, II): Nesse tocante, e de maneira acertada, Maria Sylvia Di Pietro<sup>15</sup>, menciona que “os bens de uso especial são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins”. Por conseguinte, são bens de uso especial não só os edifícios públicos ou os terrenos (bens imóveis), mas também os bens móveis que sirvam à Administração Pública na realização de suas atividades, como por exemplo, os carros oficiais, os computadores das repartições, etc. Segundo Odete<sup>16</sup>, os beneficiários diretos destes bens são, de modo geral, os usuários do serviço e os

---

<sup>14</sup> Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

<sup>15</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 569.

<sup>16</sup> MEDAUAR, op. cit.

servidores que trabalham nessa atividade. Nesta linha, tais bens não comportam uso geral, aberto ao público e a todos.

c) Bens públicos dominicais (Código Civil, art. 99, III): são os bens públicos que não há destinação imediata ao povo, nem aos usuários de serviços ou aos beneficiários diretos das atividades públicas. Segundo Odete, são bens sem destino porque não o receberam ainda ou porque perderam um destino anterior<sup>17</sup>. No dizer de Maria Sylvia Di Pietro, o beneficiário direto de tais bens é a própria Administração, pois inexistente utilização direta destes bens por particulares. Conforme preceitua o referido artigo 99, o seu regime é predominantemente público e só podem ser alienados observadas as exigências da Lei, de acordo com o artigo 101 do CC<sup>18</sup>. Neste ponto, quanto às normas de alienação, muito bem traz Odete que o que dispõem os artigos 17 a 19 da Lei 8.666/93 aplica-se a todos os bens públicos.

## 2.2 DA PROTEÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

O atendimento do interesse geral, a que visam todos os bens e sua proteção quanto aos particulares e aos próprios agentes públicos explicam os preceitos básicos que norteiam a gestão dos bens públicos.

### a) Impenhorabilidade

Segundo Hely Lopes Meirelles, *a impenhorabilidade*

---

<sup>17</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>18</sup> Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

*dos bens públicos decorre de preceito constitucional que dispõe sobre a forma pela qual serão executadas as sentenças judiciais contra a Fazenda Pública, sem permitir a penhora de seus bens. Admite, entretanto, o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito, desde que ocorram certas condições processuais (CF, art. 100)<sup>19</sup>. Senão vejamos:*

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judicial, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009) (Vide ADI 4425)

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagas com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no

§ 2º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 505.

tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave, definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo do fixado em lei para os fins do disposto no

§ 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide ADI 4425)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Ressalta-se, por oportuno, que a impenhorabilidade tem o escopo de salvaguardar os bens públicos desse processo de alienação, comum aos bens privados. Sendo assim, admitir-se a penhora de bens públicos seria o mesmo que admitir sua alienabilidade nos moldes do que ocorre com os bens particulares em geral. Esta característica tem intuito predominantemente protetiva<sup>20</sup>.

Nesse sentir, colaciona-se jurisprudência do Colendo STJ no que tange a matéria:

---

<sup>20</sup> PAULO JUNIOR, José Marinho. **O Poder Jurisdicional de Administrar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TRIBUTÁRIO – EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – GARANTIA DO JUÍZO – DESNECESSIDADE – IMPENHORABILIDADE DOS BENS PÚBLICOS. 1 - Por meio da presente ação, o Município Embargante objetivou a suspensão da exigibilidade dos créditos em cobrança, sustentando a nulidade do título executivo e a inexistência de créditos em favor da Embargada. Contudo, os embargos foram extintos liminarmente em primeira instância, em razão do juízo não haver sido garantido por penhora. 2 - A exigência de garantia do juízo representa pressuposto de constituição válida e regular dos processos submetidos à aplicação da lei, sem a qual não haverá o processamento e a eventual apreciação do mérito. 3 - Entretanto, na hipótese específica dos autos, a execução foi ajuizada em desfavor do Município de Silva Jardim, ente político que possui personalidade jurídica de direito público. Nesses termos, a interpretação da Lei de Execuções Fiscais deve ser realizada em conformidade com os termos do art. 100 da Constituição Federal/88, o qual prescreve que os bens públicos são impenhoráveis, em consideração que não pode ser ultrapassada ou relativizada por norma de grau hierárquico inferior. 4 - Assim, nesses casos, a garantia do juízo não poderá ser exigida como pressuposto ao ajuizamento de embargos, porquanto a medida representaria ofensa direta aos termos da Constituição. O caso, portanto, é de admissão da ação incidente, uma vez que o condicionamento à providência inexequível afrontaria o princípio da inafastabilidade da jurisdição, resguardado pelo art. 5º, XXXV, da Carta Magna. 5 - Precedente do STJ: REsp nº 1.180.697/MG – Rel. Ministro CASTRO MEIRA –

Segunda Turma – DJe 26-08-2010. 6 - Os embargos devem ser admitidos na hipótese, sendo adequada a reforma da sentença e o retorno dos autos ao Juízo de Origem para prosseguimento do feito. 7 - Recurso provido. Data de publicação: 13/09/2016.

Sendo assim, vê-se que os tribunais têm decidido conforme a exposta doutrina, no sentido de que quando há titularidade pública de certo bem em detrimento de execuções contra a fazenda pública, deve-se aplicar o que dispõe o artigo 100 da CF, impondo-se sua impenhorabilidade, condição esta que não pode ser afastada ou ignorada quando se trata de bens públicos.

#### **b) Inalienabilidade**

A inalienabilidade não se apresenta em caráter absoluto, de acordo com Odete Medauar.<sup>21</sup> O Código Civil disciplina a matéria com precisão em seu artigo 100: “*Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação na forma que a lei determinar*”. O art. 101, por sua vez, consigna “*Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observados as exigências da lei.*”

#### **c) Imprescritibilidade**

A imprescritibilidade significa que os bens públicos são insuscetíveis de aquisição por usucapião, e isso independen-

---

<sup>21</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 273.

temente da categoria a que pertençam.<sup>22</sup> A Constituição Federal, em seu artigo 183, § 3<sup>o</sup><sup>23</sup>, estabelece regra específica a respeito, dispondo em outras palavras que mesmo que o interessado tenha a posse de bem público pelo tempo necessário à aquisição pelo instituto do usucapião, como estabelecido às regras do direito privado, não terá este o direito de propriedade, mormente pela impossibilidade jurídica do usucapião, e também pelo fato de que a posse não terá idoneidade.

Por fim, o Código Civil encerra qualquer óbice que ainda pudesse haver quanto à imprescritibilidade dos bens públicos, de qualquer fosse sua natureza. Em seu artigo 102 dispõe que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.

#### **d) Impossibilidade de oneração**

Conforme Odete<sup>24</sup>, isto é, os bens públicos não podem ser gravados com ônus reais (direitos reais de garantia sobre coisa alheia), previstos no art. 755 do Código Civil, quais sejam o penhor, a hipoteca e a anticrese. Como já dito anteriormente, essa vedação possui embasamento constitucional

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>23</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento).

§ 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>24</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

que decorre da impenhorabilidade dos bens públicos, à luz do artigo 100, da CF.

A Lei 11.481/07, alterou o artigo 1.473 do Código Civil, possibilitando que sejam objeto de hipoteca o *direito de uso especial para fins de moradia e o direito real de uso*, ambos relativos a imóvel público. Trata-se de hipoteca incidente sobre *direitos de uso* e não sobre o bem público<sup>25</sup>.

## 2.3 DA AFETAÇÃO

### 2.3.1 Conceito

Conforme abrange Marçal<sup>26</sup>, “um dos institutos jurídicos fundamentais ao regime de bens públicos consiste na afetação”. De acordo com a doutrina, afetar significa estabelecer um vínculo de dependência. Logo, se afeta um objeto a algo. Portanto, como se sabe, os bens públicos destinam-se a satisfazer as necessidades coletivas, esta é sua afetação.

Tão logo os bens públicos possuem destinação, ou seja, utilidade pública, necessitam ser desafetados para que possam ser destinados a outros fins.

## 2.4 DESAFETAÇÃO

Para Odete<sup>27</sup>, a desafetação é alteração a que se destina o bem. Ainda, refere que a desafetação tem como objetivo

---

<sup>25</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 375.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 375.

incluir bens de uso comum do povo ou bens de uso especial na categoria de bens dominicais para possibilitar a alienação, passando a categoria de bens dominicais. Portanto, a desafetação apenas transforma o bem, que antes era útil e necessário às funções do estado, a uma figura sem necessidade, mantendo ainda sua formalização pública.

O STJ exarou entendimento no seguinte sentido:

Ressalte-se que somente é possível a transferência de domínio de bens imóveis pertencentes ao Poder Público quando se trata de bens dominicais. Tanto os bens de uso especial – como se qualificam os bens mencionados – quanto os de uso comum do povo são inalienáveis enquanto conservarem essa destinação” (AgRg 1.157, 1a S., Rel. Min. Denise Arruda, j. em 21-10-2007, DJ de 26-11-2007, p.109).

A este respeito, a referida jurisprudência abarcou a desafetação em si, ilustrando a capacidade de a Administração transferir a propriedade de um bem sem destinação alguma, como são os bens dominicais, referindo que os bens de uso especial e uso comum do povo, enquanto afetados, ou seja, com destinação, são inalienáveis.

## 2.5 DOS LIMITES À DESAFETAÇÃO

Marçal Justen Filho<sup>28</sup> muito bem refere que há bens de uso comum do povo e de uso especial que são por nature-

---

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 277.

za impossíveis de serem desafetados, mas explicita que “a perda das características essenciais e da aptidão a satisfazer necessidades comuns ou especiais propiciará a desapropriação”. Ou seja, cabe a lei disciplinar a forma com que se dará a desapropriação sem que esta possibilite desafetar os bens intrinsecamente públicos (tal como o mar).

Nesse sentido, colaciono jurisprudência do C. STJ:

Os bens públicos dominicais podem ser alienados ‘nos casos e na forma que a lei prescrever’ (CC de 1916, arts. 66, III e 67; CC de 2002, art. 101). Mesmo sendo a pessoa jurídica de direito público a proprietária de fração ideal do bem imóvel indivisível, é legítima a sua alienação pela forma da extinção de condomínio, por provocação de outro condômino. Nesse caso, a autorização legislativa para alienação da fração ideal pertence ao domínio público é indispensável, porque inerente ao regime da propriedade condominial” (REsp 655.787, 1a T., rel. Min. Teoria Albino Zavaski, J. EM 9-8-2005, P. 238).

A referida jurisprudência ilustra corretamente o tema, abrangendo os artigos do CC em que trazendo a possibilidade de alienação de bem dominical ante previsão legal.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>29</sup>, há diferença entre desafetação de bens de uso comum como de uso especial. Quanto à primeira, sua desafetação depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade

---

<sup>29</sup> DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

dela. Sendo originariamente destinado a para o uso comum ou tendo adquirido em consequência de ato administrativo que os tenha preposto neste destino, haverá adquirido o bem naturalmente destinação para tal fim. Apenas um ato de hierarquia superior, a exemplo da lei, poderia posteriormente alterar a destinação natural ou habilitar o Executivo a fazê-lo.

Já quanto aos de uso especial, o doutrinador entende que os transformando em bens dominicais, além de lei ou de ato do próprio Executivo autorizando, não pode este desativar o próprio serviço instituído por lei e que nele se prestava.

Por fim, pode-se concluir que para realizar as múltiplas funções que desempenha, a Administração necessita não só de poderes e de meios jurídicos para expressá-los, mas também de um conjunto variado de coisas, de bens. Os bens tem importância pelo que apresentam em termos de riqueza pública, integrando o patrimônio do Estado, por serem meios de que dispõe a Administração para atendimento de seus fins e por serem elementos fundamentais na vida dos indivíduos em coletividade. Os bens públicos tem a precípua função de satisfazer os direitos fundamentais por meio de sua função administrativa ao Poder Público, formando a organização. São bens jurídicos, significando, portanto, que são bens dotados ou não de existência física atribuídos à titularidade do Estado, o que significa a impossibilidade de que um particular se aproprie mediante relação de domínio.

### 3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

De acordo com José Afonso da Silva, “é em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício”<sup>30</sup>. Explicita, ainda, que pelo primeiro – regime de atribuição do direito – cumpre um objetivo de legitimação e ao mesmo tempo determina uma causa qualificadora da capacidade do proprietário. Já quanto ao regime de exercício, este realiza um sentido de harmonia entre os interesses do particular com os interesses sociais, através da ordenação do conteúdo do direito<sup>31</sup>.

Pode-se extrair do mesmo doutrinador que a posse de propriedade constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de modo que molda a personalidade de seu uso às condições de moradia dos indivíduos. Nesta construção está claro que o interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no que diz respeito ao complexo sistema da disciplina urbanística.

---

<sup>30</sup> DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 78.

Edesio Fernandes<sup>32</sup> muito bem coloca que o pressuposto da função social traz consigo o princípio da função pública no âmbito urbanístico, de modo que tem também relação ao direito de propriedade privada quando se pode afirmar que a determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno, determinando-se, assim, o objetivo da propriedade.

Em outras palavras, como abrange Pedro Escribano Collado:

O direito do proprietário está submetido a um pressuposto de fato, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é da competência da Administração, de natureza variável, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração.<sup>33</sup>

Conforme Luiz Guilherme Loureiro<sup>34</sup>:

Por isso mesmo, são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem (art.1228, § 2.º, CC). Nessa hipótese, não poderia se falar em exercício regular de um direito, mas em abu-

---

<sup>32</sup> FERNANDES, Edésio. A questão da legalização fundiária. In: **Regularização da Terra e Moradia, o que é como implementar**. p. 23.

<sup>33</sup> COLLADO, op. cit., p. 183.

<sup>34</sup> LOUREIRA, Luiz Guilherme. **Direitos Reais**: à Luz do Código Civil e do Direito Registral. São Paulo: Método, 2004. p. 193.

so de direito, que é considerado em nosso ordenamento jurídico como um ato ilícito. A título de exemplo, não poderia o proprietário simplesmente se recusar a renovar um contrato de locação e deixar de aproveitar seu imóvel, apenas com o intuito de prejudicar seu locatário, que utiliza o imóvel como ponto empresarial de seu estabelecimento. Em suma, não obstante o direito individual de propriedade não deixe de merecer a tutela jurídica, inclusive de ordem constitucional, deve ceder passagem em confronto com o interesse maior da coletividade. Destarte, pode o proprietário ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por utilidade pública ou interesse processual. A coisa pode ser ainda reivindicada pelo poder público, em caso de perigo iminente (v. g., guerra, enchentes, requisição de imóvel para abrigo de pessoas desalojadas por catástrofes naturais etc.). Obviamente, o proprietário tem direito à indenização justa.

Portanto, à luz do que disciplina José Afonso da Silva<sup>35</sup> no que tange à utilização do solo urbano sabe-se que este fica sujeito, portanto, às determinações de leis urbanísticas e do plano urbanístico diretor. A Constituição Federal, em seu art. 182, parágrafo 4º, explicita exatamente este conceito. Serão vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o

---

<sup>35</sup> DA SILVA, Jose Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016).

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

**§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:**

**I - parcelamento ou edificação compulsórios;**

**II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;**

**III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.**

No que tange à desapropriação, a propriedade urbana pode ser desapropriada como qualquer outro bem privado, mas a Constituição Federal prevê dois tipos de desapropriação em relação a ela. O primeiro se baseia na *desapropria-*

ção comum, podendo ser por necessidade pública e utilidade ou por interesse social, conforme os artigos. 5º, XXIV<sup>36</sup> e 182, parágrafo 3º da CF, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. O segundo é a *desapropriação sanção*, que, de acordo com Jose Afonso, é aquela destinada a punir o descumprimento das obrigações constitucionais-urbanísticas ao proprietário de terrenos urbanos.

### **3.1 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DOS BENS PÚBLICOS**

Vencidas as noções de propriedade e de função social, resta-nos a análise do que é Administração Pública, conceito que a doutrina, majoritariamente aponta dupla acepção. Em um sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública corresponde a um conjunto de funções e atividades públicas. A doutrina vem configurando a categoria dos bens de interesse público, na qual se inserem bens públicos ou particulares qualificados por certos valores pelo fato de ficarem subordinados a uma ordem jurídica especial para a consecução de seu fim<sup>37</sup>. Conforme Giuseppe Palma, a locução ‘bens de interesse público’ descreve a situação de alguns bens que têm regime próprio em virtude dos interesses públicos a serem tutelados, inerente à utilidade e a valores que

---

<sup>36</sup> Art. 5, [...] inc. XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

<sup>37</sup> Cf. Gaston Pasini, *La Tutela delle Bellezze Naturali*, pp. 30 e ss., citando Sandulli “Apunti per lo studio dei beni privati d’interesse pubblico”, in *Diritto dell’Economia*, pp. 163 e ss.; Giuseppe Palma, *Beni di Interesse Pubblico e Contenuto della Proprietà*, pp.10-11.

os bens possuem” e que “é reconhecido de direta relevância social, pelo que a lei os submete a um regime a função social específica em benefício da coletividade”<sup>38</sup>.

Segundo Jose Afonso da Silva<sup>39</sup>, integram os bens de interesse público os pertencentes ao meio ambiente cultural, compreendendo os declarados como de notável beleza natural, de valor ou interesse histórico, artístico e arqueológico, assim como os que constituem o meio ambiente natural.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>40</sup> leciona que a Administração Pública compreende a Administração Pública Direta, composta pela União, estados-membros, Distrito Federal e municípios; e a Administração Pública Indireta, formada pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, todas também dotadas de personalidade jurídica própria e, como observa C. Antonio B. De Mello<sup>41</sup>, estas duas últimas dotadas de personalidade jurídica de direito privado.

No tocante às sociedades de economia mista e as empresas públicas que exercem atividade econômica, não nos parece restar dúvida que a propriedade dessas pessoas jurídicas deverá respeitar sua função social, inclusive se sujeitando às sanções que a Constituição prevê diante de seu para o seu atendimento, como a desapropriação-sanção (com o

---

<sup>38</sup> *Beni di Interesse Publico e Contenuto della Proprietà*, pp. 333.

<sup>39</sup> DA SILVA, Jose Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 62.

<sup>41</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 152-153.

pagamento em pouco atrativos títulos da dívida pública) e a progressividade extrafiscal de alguns impostos, uma vez que seus bens são particulares e por isso sujeitos ao arcabouço normativo-constitucional da função social.

Faz-se importante fazer a análise da função social dos bens dos entes da Administração direta, autárquica e fundacional, todas as pessoas de direito público interno, sujeitas inteiramente ao regime jurídico administrativo e com tratamento de Fazenda Pública. Favoravelmente posicionam-se Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber<sup>42</sup>:

Neste sentido, conclui-se que também a chamada propriedade pública tem uma função social. A referência corriqueira à "função social da propriedade privada" explica-se pelo fato de que é, neste âmbito, que a funcionalização opera de forma mais revolucionária, afastando a tradicional noção da propriedade privada como espaço de liberdade individual e tendencialmente absoluta do titular do domínio. A propriedade pública, ao contrário, já se dirige, em tese, ao atendimento dos interesses de todas as pessoas e, por isso mesmo, referir-se à sua função social costuma parecer dispensável, uma repetição inútil daquilo que já lhe é reconhecido como essencial. A verdade, todavia, é que a propriedade pública é, por definição, voltada não ao interesse social, mas ao interesse público, e o reconhecimento de sua função social impõe uma verificação de conformidade entre estes dois interesses,

---

<sup>42</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 6, p. 102, jun. 2005.

cuja importância não pode passar despercebida ao intérprete. [...]

Ocorre que ha uma lacuna em que o legislador não diferenciou e cabe ao intérprete fazê-lo. Logo a Constituição Federal estatui que a "a propriedade atenderá sua função social", não excluindo a afirmação a propriedade pública. Os autores<sup>43</sup> supracitados ainda concluem que:

O controle de conformidade entre o público e o social torna-se necessário na medida em que o Estado passa a ser reconhecido não mais como um fim em si mesmo, mas como instrumento a serviço do desenvolvimento da pessoa humana. Portanto, também a propriedade pública, estatal, deve cumprir sua função social, sendo empregada não apenas no atendimento do interesse do Poder Público, mas no atendimento dos interesses sociais privilegiados pelo texto constitucional. Sob este aspecto, contudo, a experiência jurisprudencial não revela a necessária vigilância. A função social vem correntemente invocada como forma de legitimar a atuação restritiva da Administração Pública sobre a propriedade privada, mas não é normalmente invocada como forma de controle do exercício que a própria Administração Pública faz da sua propriedade. Note-se que não se trata de uma duplicação da coibição do desvio de finalidade na utilização de bens públicos: o desvio de finalidade deriva da utilização de um bem público para fins particulares; o

---

<sup>43</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 6, p. 102, jun. 2005.

controle que a função social vem permitir é o do próprio emprego dado pelo Estado a um bem público, de forma aparentemente legítima e sem especial consideração de quaisquer interesses privados. O controle do exercício da propriedade do bem público abrange não apenas a sua utilização, como a sua não-utilização, e a sua eventual disposição, ou seja, sua transferência do âmbito público para o âmbito privado, por meio da chamada privatização.

Portanto, a CF não isenta os bens públicos do dever de cumprir função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever inexorável de atender à função social<sup>44</sup>.

## **3.2 INSTRUMENTOS DE CONCESSÃO E UTILIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS**

### **3.2.1 O uso do bem público pelo particular**

Esclarece o ilustre doutrinador Marçal J. Filho<sup>45</sup>:

---

<sup>44</sup> DA SILVA, Jose Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 455.

A natureza funcional do vínculo mantido entre o Estado e os bens públicos norteia sua utilização. Em princípio, os bens devem ser utilizados de acordo com as suas características, em vista da satisfação das necessidades coletivas atribuídas ao estado. Dai se segue que o regime de uso do bem público pelo particular varia em vista da espécie de bem de que se trate.

Nesse sentido, conforme abrange Hely Lopes Meirelles<sup>46</sup>, as formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares abrangem desde a autorização de uso e permissão de uso até os formais contratos de concessão de uso e concessão de uso como direito real, além da imprópria adoção dos institutos civis, como enfiteuse, locação e comodato, como se verá adiante.

### 3.2.2 Autorização de uso de Bem Público

A autorização de uso, como bem instrui Marçal, consiste em ato administrativo precário e unilateral, pelo qual a Administração Pública permite um particular usar transitóriamente um bem público de modo privado<sup>47</sup>. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, tendo em vista que visa apenas atividades transitórias e irrelevantes para o poder público. Para Hely<sup>48</sup>, são comuns estas autorizações

---

<sup>46</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>47</sup> Ressalte-se que a expressão “autorização” é utilizada para indicar uma pluralidade de atos administrativos com natureza distinta. A autorização para uso de bem público não se confunde com a autorização para a prestação de serviço público.

<sup>48</sup> MEIRELLES, op. cit.

para a ocupação de terrenos baldios e para outras utilizações de interesse de certos particulares, desde que não atrapalhem o serviço público e a comunidade.

Neste sentido, o STJ exarou entendimento:

A autorização é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária e precária, por meio da qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público (RMS 5.159, 2a T., rel. Min. Laurita Vaz, j. em 4-9-2001, DJ de 15-10-2001, p. 252).

A autorização de uso e bem imóvel municipal por particular é ato unilateral da Administração Pública, de natureza discricionária, precária, através do qual esta consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Trata-se, portanto, de ato revogável, sumariamente, a qualquer tempo e sem ônus para o Poder Público (RMS 16.280, 1a T., rel. Min. José Delgado, j. em 19-2-2004, DJ de 19-4-2004, p. 154).

Complementando o raciocínio, Hely Lopes Meirelles ainda fomenta que a complementação do Estatuto da Cidade pela MP 2.200/01<sup>49</sup> trouxe ao nosso direito interno a possibilidade de autorização de uso especial, presente no artigo 9<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

<sup>50</sup> Art. 9. É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

Trata-se, portanto, de uma figura correspondente à concessão especial de uso, criada pela mesma norma para abranger proprietários de imóvel nas mesmas condições em que utiliza para fins demoradia. Segundo as palavras do referido doutrinador: “[...] enquanto esta é um direito do possuidor, a autorização mencionada é apenas uma faculdade do Poder Público. A autorização será gratuita e conferida mediante termo administrativo”.<sup>51</sup>

### 3.2.3 Permissão de uso de Bem Público

Para Odete Medauar<sup>52</sup>, a autorização de uso é um instrumento precário baseado em um ato administrativo em que a Administração permite a um particular o uso privativo de um bem público. Via de regra, a permissão se aplica a usos privativos em que na maioria das vezes não está destinado a real destinação do bem, a exemplo de bancas de jornal em ruas, mesas e cadeiras em frente a bares e restaurantes.

Nesse sentir, Marçal refere que qualquer tipo de bem público poderá ser objeto de permissão de uso, independentemente de autorização legislativa. Quanto à licitação, embora não se exija regra nesse sentido, sugere-se realizar o

---

§ 1o A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3o Aplica-se à autorização de uso prevista no caput deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4o e 5o desta Medida Provisória.

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 336.

<sup>52</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

certame se o caso comportar disputa entre interessados, oferecendo igualdade de oportunidade a todos os interessados.<sup>53</sup>

A lei 8666/93, traz em seu art. 17, I, f, a dispensa de licitação para *alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.*

### 3.2.4 Concessão de uso

De acordo com Marçal<sup>54</sup>:

A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo por meio do qual um particular é investido na faculdade de usar de um bem público durante um período de tempo determinado, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos, assegurando-se ao poder concedente as competências próprias ao direito público.

Hely<sup>55</sup> explica que a concessão de uso se faz por meio de contrato administrativo por meio do qual a Administração

---

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>54</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 338.

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

concede a um particular a utilização do bem apenas para que explore a sua destinação específica, como o caso de boxes de mercados municipais, dependências de aeroportos, de portos, de estações rodoviárias, cantinas de escolas. O doutrinador ainda refere que como regra, não é cabível a concessão de uso de bem público quando a atividade que nele será desenvolvida for a de prestação de serviço público.

Importante frisar o que traz Odete<sup>56</sup>, no sentido de que este instituto depende de autorização legislativa. Portanto, sendo contrato, deve ser precedido de licitação na modalidade concorrência. A CF, em seus artigos 188 e 189<sup>57</sup> menciona, para fins de reforma agrária, a concessão de uso para distribuição de terras públicas e devolutas rurais.

A concessão de uso de bem público gera direitos ao concessionário, inclusive indenização pelas benfeitorias durante o período de tempo da utilização. São mantidas as competências estatais de alteração unilateral da contratação e de extinção do vínculo contratual, mas há aqui a diferença de

---

<sup>56</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>57</sup> Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

que o particular é titular de garantias similares às reconhecidas ao concessionário de serviço público.<sup>58</sup>

### 3.2.5 Concessão de direito real de uso

Trata-se do instituto previsto no art. 7 do Decreto-lei 271<sup>59</sup>, de 28.2.1967 (com a redação que lhe foi dada pela MP 335 de 23.12.2006 que após foi convertida na Lei 11.481 de 31.5.2007) que introduziu:

A concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real solúvel, para fins espe-

---

<sup>58</sup> MEDAUAR, op. cit.

<sup>59</sup> Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia:(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, observados os termos do inciso III do § 1o do art. 91 da Constituição Federal.

cíficos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas<sup>60</sup>.

Segundo Odete<sup>61</sup>, a concessão poderá ser feita por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, sendo inscrita e cancelada em livro especial, com base o que rege o parágrafo primeiro do art. 7. Também, depende de autorização legislativa. Quanto ao processo, será licitatório, como regra.

Ainda, cumpre ressaltar que a concessão do direito real de uso, ao contrário do direito de superfície, não tem seu âmbito de aplicação apenas quanto ao solo, pois bem como refere o art 8º do mesmo diploma legal, “é permitida a concessão de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada”, conforme preleciona Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>62</sup>.

### **3.2.6 Concessão de uso especial para fins de moradia**

A concessão de uso especial para fins de moradia foi primeiramente previsto no art. 4º, V, da letra “h” do Estatuto

---

<sup>60</sup> O dispositivo consta com a redação dada pela Lei n. 11.481/2007.

<sup>61</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>62</sup> DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 700.

da Cidade so veio a ser regulada em decorrência do art. 2 da Emenda Constitucional 32 de 11.09.2001. Segundo Celso<sup>63</sup>, e de acordo com o artigo 1º do referido diploma, a pessoa que até 30 de junho de 2001 tenha possuído como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel público urbano de até 250m<sup>2</sup>, utilizando este para moradia tem direito à concessão de uso especial, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Em seu artigo 4º, fundamenta que se a ocupação acarretar risco de vida à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá a concessão de uso em outro imóvel. Sendo este de uso comum do povo, da mesma forma, já no art. 5º, em sendo destinado a projeto de urbanização, de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental e proteção dos ecossistemas naturais, reservado à construção de represas e obras congêneres ou situado em via de comunicação, é facultado ao Poder Público, com este diferencial assegurar o direito em outro imóvel.

De acordo com Odete<sup>64</sup>, este instituto pode ser transferido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, extinguindo-se caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da de moradia ou adquira propriedade ou concessão de outro imóvel urbano ou rural.

Marçal bem refere que a concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento jurídico que visa à regularização urbana, no sentido de que possibilita a população

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

jurídica de baixa renda um título jurídico àquele que se encontra na posse de um bem público da União por período de pelo menos cinco anos. Ainda, refere que o instituto visa beneficiar exclusivamente a população carente, o que fica evidente visto os requisitos restritivos, tais como so podem ser beneficiários os sujeitos que não sejam titulares de domínio ou concessão sobre outros imóveis e a concessão será limitada a uma área de 250m<sup>2</sup><sup>65</sup>.

Por fim, abrange Celso A. B. de Melo<sup>66</sup> e com base na interpretação dos artigos 1<sup>o67</sup>, 4<sup>o68</sup> e 6<sup>o69</sup> que o título que confere

---

<sup>65</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>66</sup> DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>67</sup> Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

<sup>68</sup> Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

<sup>69</sup> Art. 6º 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.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

a concessão de uso para fins de moradia será gratuito, podendo ser obtido pela via administrativa ou pela via judicial, ante a negativa da administração e servirá de efeito de registro no cartório de imóveis, conforme será visto mais adiante.

### **3.3 DEMAIS INSTRUMENTOS DE USO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES**

O uso privativo de bens públicos por particulares também ocorre mediante outros instrumentos. De modo sucinto serão indicados, a seguir, alguns destes meios previstos no Dec-lei 9.760/46, com alterações posteriores inclusive da Lei 9.636/1998, da Lei 11.314/2006 e da Lei 11.481/2007, em que disciplinam de modo sistemático esses instrumentos para os bens da União e conforme a legislação de cada Estado, Município e o DF.

#### **3.3.1 Locação**

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>70</sup>, a locação prevista no Dec-lei 9.760/46, de acordo com seu art 64, caput e parágrafo 1<sup>o71</sup> se destina a residência de autoridades federais ou

---

§ 3 Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>71</sup> Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

§ 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de frutos ou prestação de serviços.

de outros servidores da união, no interesse do serviço ou em caráter voluntário ou a quaisquer interessados (art. 86, I, II, III). Sendo no caso de quaisquer interessados, depende de licitação na modalidade concorrência, conforme prevê a Lei 8.666/93, art. 23, parágrafo 3º. De acordo com o doutrinador, a locação se efetua mediante contrato, proibida a sublocação ou transferência da locação, com base o art. 88 do Dec-lei 9.760/46.

### **3.3.2 Arrendamento**

O arrendamento, previsto no art. 96<sup>72</sup> de referido Decreto, se trata de uma locação quando esta visa a exploração de frutos ou prestação de serviços. A jurista Odete<sup>73</sup> ilustra que envolvendo o projeto investimentos cujo retorno não puder ocorrer dentro do prazo previsto no artigo mencionado, o arrendamento poderá ter como prazo de vigência o tempo necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento, não ultrapassando o período possível da renovação, conforme rege o artigo 21 da Lei 11.314/2006.

### **3.3.3 Enfitese ou aforamento**

Para Hely, este é o instituto civil regulado nos arts. 99 a 124 do Dec-lei 9.760 de 5.9.46 e na Lei 9.636 de 15.5.98

---

<sup>72</sup> Art. 96. Em se tratando de exploração de frutos ou prestação de serviços, a locação se fará sob forma de arrendamento, mediante condições especiais, aprovadas pelo Ministro da Fazenda.

Parágrafo único. Salvo em casos especiais, expressamente determinados em lei, não se fará arrendamento por prazo superior a 20 (vinte) anos.

<sup>73</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

que pode ser definida como o direito real de uso sobre coisa alheia “que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual e a de conservar-lhe a substância”<sup>74</sup>.

Nas palavras do doutrinador Celso Antonio Bandeira de Melo:

Enfiteuse ou aforamento, que são expressões equivalentes, só se confere sobre bens imóveis e, em rigor, ao conceito formulado seria preciso acrescentar que a renda é certa e invariável e que o direito real em apreço é transferível, onerosa e gratuitamente, desde que seja dado aviso ao senhorio, isto é, ao titular da propriedade. No caso para consolidar o domínio em seu favor. Não se valendo dela, faz jus ao laudêmio, que é uma percentagem fixa sobre o valor da transferência. Nos termos do Decreto-lei 2.398, de 21.12.87, tal percentual é de 5%.<sup>75</sup>

Assim, vistas algumas premissas a respeito dos bens públicos e quanto às suas categorias percebe-se que o regime da dominialidade pública não é o mesmo que o da privada. Os bens públicos têm titulares, tratando-se de um vínculo específico, de natureza administrativa assegurando a continuidade e a regularidade da sua destinação com certas proteções. Portanto, conclui-se que os bens devem ter destinação que atenda ao interesse público, de modo direto ou indireto,

---

<sup>74</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 397.

<sup>75</sup> DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 924.

seguindo as características de sua afetação incidindo assim o caráter administrativo que irá imperar sobre o uso e as demais cessões desse uso.

## 4 POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA

O conceito de regularização fundiária está previsto no artigo 46 da Lei n. 11.977/2009, que estabelece:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com muita dificuldade, desde meados de 1980, diversos municípios têm enfrentado problemas de desenvolvimento urbano informal, pois há falta de uma política nacional de regularização destes. Nas palavras de Edésio Fernandes<sup>76</sup>, há muitos argumentos sendo utilizados para mascarar este problema, a exemplos desde os princípios religiosos, éticos e humanitários até razões econômicas e ambientais. Segundo o doutrinador, o termo regularização é utilizado com sentidos diferentes para referir-se na maioria das vezes à mesma coisa. Trata-se da regularização das áreas informais através da implementação de prestação de serviços públicos e in-

---

<sup>76</sup> FERNANDES, Edésio. Os programas de regularização. In: **Regularização da terra e moradia, o que é e como implementar**. p. 15.

fraestrutura urbana básica. Através da regularização vê-se a necessidade de integrar os assentamentos informais ao conjunto da cidade e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse aos ocupantes.

Nesse sentido, a primeira observação que se deve fazer à vista da situação que se encontra o Brasil é definir o termo assentamento irregular. Para Maria Lucia Refinetti Martins<sup>77</sup>, só é irregular o que a legislação urbanística estabelece como tal. A partir disso, poderia se distinguir desse quadro três aspectos, quais sejam as condições reais, a legislação urbanística e ambiental e a posse e registro das áreas ocupadas.

Ainda com Edésio<sup>78</sup>, a regularização fundiária, para ter impactos na sociedade, precisa ser pensada aliando as estratégias socioeconômicas e político-institucionais, mormente através da criação de oportunidades de emprego e fontes de renda. Deve haver apoio conjunto das redes de planejamento urbano e administração e gestão fundiária para que sejam reconhecidos os assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. Além disso, é preciso ir além. Devem-se revisar as regulações urbanísticas e os parlamentos construtivos bem como acompanhar estes programas de regularização por sistemas informacao. Seja para produzi-las, identificando regimes de posse, análise e revisão, etc.), seja para provê-las (planejamento baseado em descentralização, criação de centros abertos de recursos, etc.).

---

<sup>77</sup> MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Tudo deve ser regularizado? In: **Regularização da terra e moradia, o que é e como implementar**. p. 17.

<sup>78</sup> FERNANDES, op. cit.

#### 4.1 IDENTIFICANDO AS IRREGULARIDADES

Sabe-se que é tarefa do Estado introduzir a regularização fundiária por diversas motivações. A primeira delas, e a mais importante, é a de que historicamente as cidades não se preocuparam com a qualidade habitacional das pessoas de baixa renda enquanto na qualidade de moradias populares. Para Vanêscia Buzelato Prestes<sup>79</sup>, estas moradias já estão consolidadas, ou seja, já há direitos consagrados indicando a permanência dessas pessoas vivendo de forma irregular nos locais habitados. Entretanto, sugere a autora que:

*Ao mesmo tempo que o Estado assume que deve regularizar situações excepcionais, não pode tratar situações novas, ocupações irregulares recentes, como se antigas e consolidadas fossem. Regularizar significa admitir que durante um tempo a lei não deu conta dos fatos. Grifo meu.*

O direito à moradia, previsto no art. 6 da CF como direito fundamental é basicamente a norma que traz cogência ao Poder Público em aplicar e desenvolver políticas públicas que lhe confirmam real eficácia. Aos Municípios cabe dar eficácia ao direito à moradia digna e ordenar o uso do solo urbano, convertendo habitações informais em locais apropriados à residência, lhes dando um endereço, gerando informação para arrecadação de tributos, gerar segurança aos ocupantes e um entorno digno.

---

<sup>79</sup> PRESTES, Buzelato Vanêscia. A Regularização Fundiária na ordem Jurídica. In: **Regularização Fundiária, como implementar**. Porto Alegre: 2011. p. 13.

A identificação das irregularidades fundiárias, de acordo com a ilustre doutrinadora Vanêscá<sup>80</sup> passa-se a partir do diagnóstico de suas espécies. Senão vejamos.

#### **4.1.1 Loteamentos irregulares e clandestinos**

A distinção entre loteamentos clandestinos e irregulares esta na obtenção ou não da aprovação pelo Poder Público Municipal. Segundo Vanêscá<sup>81</sup>, para a implantação de um loteamento é preciso que se siga as regras previstas na Lei 6.766/79, além do que dispõe a Lei Estadual 10.116/94.

Devem-se diferenciar os loteamentos clandestinos dos loteamentos irregulares. Conforme refere a doutrinadora, os loteamentos clandestinos são os que nunca obtiveram aprovação para se-lo, sua implantação não foi sequer levada ao conhecimento do Poder Público ou se foi não logrou obter a aprovação deste, sendo que sua clandestinidade esta na ausência do pedido de aprovação ou no indeferimento deste.

Por fim, os loteamentos irregulares são do conhecimento do Poder Público Municipal, vez que não foram devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis, ou no decorrer de sua execução não foram seguidas as diretrizes traçadas quando da aprovação do projeto, portanto, tornam-se ilegais em decorrência de irregularidades.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

O loteamento constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos de que, não raro, não tem título de domínio, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para outra, perdem seu terreno e a casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote.

[...]

Os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto à Prefeitura a aprovação do seu loteamento e, depois de conseguí-la abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado mas sem a inscrição no Registro de Imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, inclusive quanto à obtenção da licença para edificá-los.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 81.

#### **4.1.2 Invasões e ocupações**

Na mesma linha doutrinária, Vanêsc<sup>83</sup> refere que as invasões ou ocupações são assentamentos de população de baixa renda inseridos em parcelamentos localizados em áreas urbanas, sejam elas de terras particulares ou públicas, utilizadas predominantemente para fins de moradia. As invasões constituem uma quebra da ordem social, econômica e jurídica. No entanto, tirar a terra do invasor e aplicar punições é medida claramente paliativa estando muito aquém da resolução definitiva do problema.

Ante o exposto, ve-se que é necessário distinguir o que é loteamento irregular de clandestino e invasão e ocupação. Quanto aos loteamentos, ocorrendo a aprovação, sem a execução, pode-se dizer que o loteamento é irregular, não havendo aprovação, são considerados clandestinos. Já quanto as invasões, vê-se que estas já trazem a ideia de ilegalidade, sendo a entrada que se dá em um local que está sendo utilizado. Já a ocupação é quando o local não está atendendo a função social de propriedade prevista na Constituição, ou seja, encontra-se sem uso, abandonado.

#### **4.2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

É claro pelo que já exposto que habitar é uma necessidade básica à existência humana, mormente porque o direito à moradia é inerente à vida. Dito isto, há de se aplicar o que

---

<sup>83</sup> PRESTES, Buzelato Vanêsc. A Regularização Fundiária na ordem Jurídica. In: **Regularização Fundiária, como Implementar**. Porto Alegre, 2011.

preceitua Le Corbusier<sup>84</sup> de que a moradia é local onde o homem ou a família “vive, dorme, anda, ouve, vê e pensa”. A Constituição Federal, inclusive, traz em seu artigo 6<sup>85</sup> este direito positivado integrando o rol dos direitos sociais, razão pela qual o Estado tem a obrigação e a responsabilidade de protegê-la. Nesse sentir, é possível ir além, quando se verifica do que se depreende do artigo 5, XI, no momento em que reconhece a “casa” como asilo inviolável do indivíduo, elegendo a moradia como necessidade básica do ser humano.

Entretanto, conforme o doutrinador Paulo Afonso Cavicholi Carmona<sup>86</sup>, o direito de propriedade e o direito de moradia não se confundem. Pode-se dizer que, nas palavras do doutrinador, o direito à moradia é um objeto subjetivo, autônomo e com âmbito de proteção próprio, que pode ser requisito para a aquisição de propriedade, como no caso da usucapião previsto no artigo 183 da CF. Sendo assim, o direito à moradia opera como um garantidor de que haja um lugar adequado para proteger-se, independentemente de título ou forma como se opera este direito, já que sem esta garantia, também não há o que se falar em um lugar para gozar de intimidade e privacidade, enfim, “de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, não terá uma

---

<sup>84</sup> CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano**. Trad. Lucio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2000. p. 67.

<sup>85</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>86</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavicholi. **Curso de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Juspodvm, 2015.

vida com qualidade, ou muitas vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física e, portanto, o seu direito à vida”<sup>87</sup>.

Nelson Saule Junior defende que as normas que definem o direito à moradia têm aplicação imediata e eficácia plena. Senão vejamos:

#### **4.2.1 Tutela Internacional do Direito à moradia**

A moradia foi declarada como direito humano em 1948, com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, vindo a se tornar um direito universal, aplicável à grande maioria do mundo como um dos direitos essenciais à vida. Consta da Declaração, em seu artigo XXV que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

Conforme preleciona Paulo Afonso<sup>88</sup>, a proteção do direito à moradia esta previsto, também, na declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), Declaração sobre o Desenvolvimento (1986), na Agenda 21 (1992), e reconhecido como um direito humano em especial na Agenda Habitat adotada pela Conferencia das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul,

---

<sup>87</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 20, p. 15, 2010.

<sup>88</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Juspodvm, 2015.

na Turquia (1996). Na citada agenda Habitat II, foi feita menção ao direito à moradia conceituando-o nos seguintes termos, respectivamente:

Nós reafirmamos e somos guiados pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e nos reafirmamos nosso compromisso de assegurar a plena realização dos direitos humanos a partir dos instrumentos institucionais, em particular neste contexto o direito à moradia disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e provido pelo Pacto Internacional de Direitos Economicos, Sociais e Culturais [...] levando em conta que o direito à moradia incluído nos instrumentos internacionais acima mencionados deve ser realizado progressivamente [...].

Moradia adequada é aquela que tem: [...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível.<sup>89</sup>

Cumprе salientar que o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), estabele-

---

<sup>89</sup> Na legislação pátria, vide: Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007) e Política Nacional dos Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/10).

cido em 1978 também trabalha para implementar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que dizem respeito à melhoria de vidas de, pelo menos, 100 milhões de moradores de favelas em todo o mundo até 2020, sendo o foco da ONU-HABITAT a campanha global sobre urbanização sustentável<sup>90</sup>.

#### **4.2.2 Comentário Geral n. 04 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

Foi elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em 1991, o Comentário Geral n. 04 sobre o direito à moradia adequada. Segundo Paulo Afonso Cavichioli<sup>91</sup>, o direito à moradia integra o direito ao padrão de vida adequado. Portanto, pela importância do Comentário Geral, é imperioso transcrevê-lo integralmente, atentando-se à seção 8, tendo em vista que trata dos elementos de moradia:

O Direito à habitação adequada – artigo 11(1) da Convenção

1. Consoante o artigo 11(1) da Convenção, os Estados-partes “reconhecem o direito de todos a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, como também uma melhoria contínua de suas

---

<sup>90</sup> HABITAT III: países adotam no agenda para urbanização sustentável. **ONUBR**, 21 out. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em: 26 out. 2016. Maiores informações sobre o programa ONU-Habitat: <http://unhabitar.org/>.

<sup>91</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Juspodvm, 2015.

condições de vida”. O direito humano à habitação adequada, que é derivado do direito a um nível de vida adequado, é de central importância para o gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais.

[...]

7. Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta “inerente dignidade da pessoa humana”, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo “habitação” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida, referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, “habitação adequada significa ... privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infra-estrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”.

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir “habitação adequada”, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada) acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter

acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. **Custo acessível.** Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurado de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tão como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. **Habitabilidade.** A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê

estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparado pela OMS, que vê a habitação como o fator ambiental mais freqüentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. **Acessibilidade.** Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso para o terreno como um direito reconhecido.

f. **Localização.** A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e

**outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.**

**g. Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.**<sup>92</sup>  
(grifo meu).

Desta feita, verifica-se que o Estado tem a obrigação de dar consecução ao direito à moradia, uma vez que o Brasil ratificou não somente este pacto, como também o de Direitos Cívicos e Políticos de 1992<sup>93</sup>. Portanto, pode-se identificar a moradia como obrigação assumida pela comunidade internacional, em diversas convenções, como já citado.

---

<sup>92</sup> MORADIA e Direitos Humanos. **dhnet**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaooprnto.html>>. Acesso em: 26 out. 2016.

<sup>93</sup> O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Cívicos Políticos através do Decreto n. 592, 06/07/1992.

## 4.2.3 A proteção à moradia aliada aos instrumentos constitucionais

### 4.2.3.1 O Usucapião como instrumento de regularização fundiária

Antes de adentrarmos no objeto preciso do nosso tema, analisar-se-ão rapidamente alguns conceitos para o entendimento da controvérsia.

O nosso sistema constitucional, desde a promulgação da Constituição de 1988, traduz-se em princípios fundamentais, pondo em sintonia o Estado com o compromisso do constitucionalismo democrático contemporâneo. Conforme refere Paulo Bonavides<sup>94</sup>:

O centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. Com efeito, matéria ele a liberdade da herança clássica. Com esta, compõem um eixo ao redor do qual gira toda a concepção estrutural do Estado contemporâneo [...] De todos os direitos fundamentais, a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado social[...] Na judicatura do Tribunal Constitucional da Austria, por exemplo, ele não apenas predominou quantitativamente como desalojou todos os demais direitos fundamentais.

---

<sup>94</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**: A importância do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 247.

Conforme Vanêscas<sup>95</sup>, isto expressa um conteúdo denominado Estado Socioambiental. Socioambiental se traduz através da Constituição do Estado Social, ou seja, aquele que reconhece direitos fundamentais e fornece meios jurídicos para sua garantia. E aí vem o direito à moradia, que já introduzido, conforme referido anteriormente, no artigo 6º da CF. A regularização fundiária nada mais é do que uma expressão deste direito social à moradia. Para efetivá-la, necessita-se da atividade do Estado. Portanto, nas palavras da doutrinadora, “a regularização fundiária passa a ser política pública permanente, relacionada ao Estado e não somente ao governo eleito a cada período eletivo, até porque, para ser implementada na íntegra, precisa ser trabalhada em mais de uma região”. Dito isto, há que se analisar do que se trata o instrumento da Usucapião.

### **a) Usucapião Individual de área urbana**

Segundo Miguel Reis Afonso<sup>96</sup>, todo bem móvel ou imóvel deve ter uma destinação. Como visto anteriormente, o princípio da função social faz parte da Carta de 1988. Explica-se, portanto, a possibilidade de usucapião pelo fato de que, aquele proprietário de um bem que o deixa em abandono, embora não tenha esta intenção, perde a propriedade

---

<sup>95</sup> PRESTES, Buzelato Vanêscas. A Regularização Fundiária na ordem Jurídica. In: **Regularização Fundiária, como Implementar**. Porto Alegre, 2011.

<sup>96</sup> AFONSO, Miguel Reis; ALMENDRA, Tânia Maria Nascimento. Usucapião como instrumento de regularização fundiária e sua prática. In: ALFONSIN, Betânia; FERREIRAS, Edésio. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 48.

em favor daquele que dela se empossou de forma pacífica e mansa, durante o tempo previsto em lei e deu a esta destinação específica de moradia.

O artigo 183 da CF estabelece que:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Importante ressaltar que o STF já decidiu que, par afins previstos no artigo 183, não se considera o tempo de posse anterior à promulgação da CF de 1988, não se aplicando o entendimento da Sumula 445 do STF (“A Lei n. 2.437, de 7-3-55, que reduz prazo prescricional é aplicável às prescrições em curso na data de sua vigência (1-1-56) salvo quanto aos processos entao pendentes”).<sup>97</sup>

Outras exigências fazem a CF e o Código Civil, quais sejam, a posse contínua e pacífica, que são as mesmas constantes no art. 9 do Estatuto da Cidade<sup>98</sup>, acrescido pelo pa-

---

<sup>97</sup> RE 145.004-MT, Rel. Min. Octávio Galloti, 21-05-96 – Informativo STF, n. 32, 29 de maio de 1996; STF – AI n. 154069-9/MG, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 23 jun. 1997, p. 28.957. Cf., ainda: BARRUFINI, José Carlos Tosetti. **Usucapião Constitucional Urbano e Rural**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 175 e ss.

<sup>98</sup> Art. 9 Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1 O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

rágrafo terceiro o mesmo direito do possuidor ao herdeiro legítimo, desde que tenha residência fixa no imóvel no momento da sucessão. Desta forma, deverão ser obedecidos os mesmos pressupostos estabelecidos pela CF, diferenciando apenas quanto à palavra “edificação”, o qual encontra-se ausente no artigo 183 da Constituição Federal.

Quanto a essa espécie de Usucapião (Usucapião Urbana Individual), enseja insegurança interpretativa, no caso de edificações, qual seja, sobre o limite de área, que pode estar se referindo ao terreno ou à soma das áreas da terra nua e da construção. Como também há dúvidas com relação aos apartamentos se deve ser computada a área útil ou a área total, incluindo áreas comuns do condomínio, para que se adquira propriedade por usucapião.

### **b) Usucapião Coletivo de área urbana**

O Estatuto da Cidade implantou o instituto da Usucapião Coletivo, o qual traz a seguinte redação em seu artigo 10:

As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados por população de baixa renda para a sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que

---

§ 2 O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3 Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

os possuidores não sejam proprietários de outros imóveis.

De acordo com Sérgio Ferraz<sup>99</sup>, o instituto trazido pelo preceito em tela se dá quando uma agremiação de pessoas de baixa renda ocupa, para fins de moradia, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, uma área urbana com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, não sendo possível identificar exatamente os terrenos de forma individualmente ocupados e que estes ocupantes não sejam proprietários de qualquer outro imóvel. Sendo assim, havendo propriedade condominial coletiva, não há razão jurídica para que não se admita essa aquisição de forma coletiva, também, inclusive pela via da usucapião, além de inexistir vedação quando a isso no artigo 5º, inciso XXII da CF<sup>100</sup>.

É interessante ressaltar que a coletividade referente à Usucapião Urbana Coletiva pode ser constituída em sentença como condomínio indivisível, uma vez que é por sentença é que se declara o direito por usucapião, portanto tem natureza declaratória, em que traz a fração ideal de cada condômino da propriedade, como também tem natureza constitutiva.

Deve-se ressaltar que o artigo 1.228 do Código Civil traça limitações ao direito propriedade, o qual dispõe:

---

<sup>99</sup> FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. p. 143 e ss. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 142.

<sup>100</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
**XXII - é garantido o direito de propriedade.**

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o pre-

ço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Tal dispositivo se assemelha com o artigo 10 do Estatuto da Cidade<sup>101</sup>, tendo em vista que em ambos há a determinação da função social da propriedade, sua utilização coletiva, mas podem ser apontadas várias diferenças entre esses dispositivos legais. Todavia, também se aproxima do instituto da desapropriação, uma vez que no § 5º o juiz fixa uma justa indenização devida ao proprietário.

Conseqüentemente, a proximidade desse artigo com o instituto da usucapião coletiva, e com o instituto da desapropriação, ocasiona divergência doutrinária a respeito deste preceito legal. Há juristas que entendem tratar de usucapião coletiva, outros consideram como desapropriação judicial, e tem aqueles que defendem ser um novo instituto jurídico

---

<sup>101</sup> Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

implantado em nosso ordenamento, uma vez que não pode ser considerado usucapião, nem desapropriação.

#### **4.2.4 Concessão de uso especial para fins de moradia à luz da desafetação de bens públicos**

Este instituto foi introduzido pelo Estatuto da Cidade, no art. 4º, inciso V, alínea *h*. Apenas a fins elucidativos, este dispositivo estava disciplinado nos artigos 15 a 20 do Estatuto, que foram vetados por razões de interesse público. Nas palavras da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>102</sup>, os argumentos apontados como razão do veto foram, sucintamente, foram os de que:

(i) a previsão do direito de concessão em ‘edificação urbana’, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de ate duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público; (ii) ausência de norma que ressaltasse o direito à concessão de imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras publicas; (iii) a não fixação de 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 irregula-

---

<sup>102</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). p. 154. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 153.

res gerado em décadas de urbanização desordenada'; (iv) a inexistência de dispositivo que fixe prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão, sem que haverá 'o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa'.

Sendo assim, o Congresso Nacional, buscando sanar as lacunas decorrentes da supressão desse instituto, instituiu a Medida Provisória 2.220 dispondo sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, referente ao que trata o artigo 183, parágrafo primeiro da CF.

#### **4.2.4.1 A Concessão de uso especial na Medida Provisória 2.220, de 4.09.2001.**

A MP n. 2220 de 04.09.01, já citada anteriormente, dispõe sobre os requisitos para concessão para fins de moradia em áreas públicas. Este instituto estabelece um direito subjetivo àqueles que preenchem os requisitos legais, ou seja, significa dizer que não se trata da discricionariedade do Estado em conceder este direito ou não. Nas palavras de Vanêsa<sup>103</sup>, reproduz os requisitos para a usucapião, sendo a diferença de que na concessão de uso especial para fins de moradia não há transferência de domínio. Sendo assim, a área concedida permanece pública, porém agora afetada para fins de habitação.

---

<sup>103</sup> PRESTES, Buzelato Vanêsa. A Regularização Fundiária na ordem Jurídica. In: **Regularização Fundiária, como implementar**. Porto Alegre: 2011. p. 91.

Nesse sentir, cumpre referir que o órgão do Ministério Público e os demais legitimados para propor Ação Civil Pública (art. 5º da Lei 7.347/85) podem propor ações para o reconhecimento da concessão especial para fins de moradia, como instrumento de regularização fundiária que é.

A seguinte jurisprudência do Tribunal de Justiça de Belo Horizonte ilustra a mataria em comento:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MINISTÉRIO PÚBLICO – DEFESA DO MEIO AMBIENTE – LEGITIMIDADE – POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – CF/88, ESTATUTO DA CIDADE E MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/2001 – OCUPAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA – DIREITO À MORADIA – PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – MUNICÍPIO – DEVER DE FISCALIZAR – OMISSÃO – RESPONSABILIDADE. O Ministério Público está legitimado para propor a ação civil pública que visa à recuperação de ÁREA degradada pela ocupação irregular e construção de moradias desordenadamente, pela ausência de reparação e manutenção dos interceptores de sistema de esgotamento sanitário e degradação de sistema de drenagem pluvial. O pedido está amparado nos arts. 182,183 e 225 da CR/88, assim como no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001, mas principalmente na referida Medida Provisória, porque a ocupação de terras públicas por mais de cinco anos de ÁREA não superior a 250 m<sup>2</sup>, confere a todo aquele ou aquela, desde que não possua outro imóvel urbano ou rural, o direito à concessão de uso especial para fins de moradia. Não há incompatibilidade entre o direito à mo-

radia e o direito ao meio ambiente sustentável. Diante da impossibilidade de realizar-se o direito à moradia no local, em se tratando de faixa de domínio de rodovia estadual, com um gasoduto em seu subsolo e interceptadores de sistema de esgotamento sanitário, ele deve ser privilegiado e concedido às famílias em outro lugar adequado. Em se tratando de travessia, estrada dentro do perímetro urbano, compete à Prefeitura Municipal a aprovação para a sua construção, o que não afasta a competência municipal para fiscalizar o uso da faixa de domínio da rodovia. A omissão ao dever de fiscalizar do Município, que culminou na ocupação da faixa de domínio da rodovia, implica a sua responsabilidade pela retirada e reassentamento das famílias.

APELAÇÃO CÍVEL / REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0024.04.290502-6/001 – COMARCA DE BELO HORIZONTE – REMETENTE: JD 1 V FAZ COMARCA BELO HORIZONTE – APELANTE(S): DER MG DEPTO ESTRADAS RODAGEM MINAS GERAIS PRIMEIRO(A)(S), COPASA MG CIA SANEAMENTO MINAS GERAIS SEGUNDO(A)(S), MUNICÍPIO BELO HORIZONTE TERCEIRO(A)(S), MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS QUARTO(A)(S) – APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS, DER MG DEPTO ESTRADAS RODAGEM MINAS GERAIS, COPASA MG CIA SANEAMENTO MINAS GERAIS, MUNICÍPIO BELO HORIZONTE, GASMIG CIA GAS MINAS GERAIS – RELATOR: EXMO. SR. DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES.

Pode-se extrair do julgado que caso a área ocupada possua outra destinação pública que prioritária para o fim de

uso da administração, os beneficiários da concessão especial terão direito à realocização de sua habitação.

Neste sentir, é possível se abranger o ápice deste trabalho, qual seja a desafetação, senão vejamos.

O doutrinador José Cretella Júnior<sup>104</sup> conceitua a afetação da seguinte maneira:

É o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.

Primeiramente, há de se verificar que, caso a área a ser regularizada se encontre em área de praça ou de outro uso público específico, é necessária a desafetação da destinação de uso para propiciar a concessão do direito àquela população, que se dá mediante a aprovação de lei pela Câmara Municipal, Assembléia Legislativa dos Estados ou Câmara dos Deputados, dependendo da propriedade da área e da natureza da afetação vigente. Havendo regular processo de desafetação, não se vislumbra impedimento algum para deferimento de pedido de Concessão Especial Para Fins de Moradia, seja em procedimento administrativo ou mesmo em processo judicial.

---

<sup>104</sup> CRETELLA JR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 300.

A regulamentação da Concessão Especial Para Fins de Moradia não torna permitido ou obrigatório aos entes federados a quem o bem público pertença, a concederem o direito sem os requisitos essenciais contemplados no regime jurídico dos bens públicos. Portanto, é cediço de que há o caráter subjetivo do instituto e que este está intimamente subordinado à existência de procedimentos prévios de análise dos estabelecidos em Lei. A desafetação é um deles. Assim, para sua regular Concessão, nas áreas de uso comum do povo e de uso especial, a desafetação torna-se obrigatória.

Por outro lado, o Poder Legislativo pode entender que a desafetação pretendida não seja possível, devendo o bem público continuar com a sua destinação originária. Nesse caso, o direito à Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, sendo direito subjetivo, personalíssimo, poderá ser exercido com a hipótese prevista na Medida Provisória 2.220/2001, em seu Artigo 5º, caput, “É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os Arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel”. Portanto, essa decisão implica em decidir, ou não, se haverá desafetação no local.

Pode-se dizer de outra banda, que desafetar é uma desnecessidade, fundamentando se em dois argumentos distintos. A primeira é de que os requisitos para a obtenção da Concessão de Uso Especial estão previstos expressamente no artigo 183 da CF, devidamente regulamentado pela supracitada Medida Provisória nº 2.220/2001. Sendo assim, Maria

Sylvia Zanella Di Pietro<sup>105</sup>, afirma que os bens públicos só perderão a inalienabilidade nos casos e na forma legalmente prevista. Observa a autora, portanto, que necessário que haja a desafetação, que por diversas e na maioria das vezes, acaba por ser tácita.

Neste diapasão, cumpre trazer à baila o trabalho realizado na Cidade de Porto Alegre, esta capital, em que a regularização fundiária na Vila Planetário trouxe a interpretação de que a área foi desafetada tácitamente pelo Tribunal de Justiça à época. Importa salientar que, na época, houve certa polêmica acerca da manutenção das famílias no local. Por intermédio das matérias e dos trechos de materiais que seguem, podem ser observadas as duas concepções de cidade que estavam em manejo. Da Ação Popular nº 01192310959, movida pelo Vereador João Antônio Dib contra o Município de Porto Alegre e o então Prefeito Olívio Dutra, que tramitou perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, permite-se extrair o trechos que segue:

[...] Sabido que a área em liça é de elevado valor venal, situada em local pulverizado de construções de primeira linha, é certo que a avaliação imobiliária demonstrará a impossibilidade do empreendimento por falta de prestamistas com condições financeiras para suportar as amortizações mensais [...]. Ou seja, não era vantajoso para a Administração manter aquelas fa-

---

<sup>105</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

mílias alocadas na região, sendo necessário portanto garantir-lhes o direito à moradia em outro lugar.

Para instruir a Ação Popular, foram juntados vários documentos, que dialogam diretamente com a visão de cidade expressa pelo vereador. O “A pedido”, subscrito pelos moradores, situados nas redondezas da Vila Planetário, intitulado “Vila Planetário legalização” (sic), publicado no jornal Zero Hora do dia 8 de agosto de 1991<sup>106</sup>, assinado por Yara Therezinha Flores, exemplifica isso:

Exatamente por compreenderem os aspectos de caráter humano e social, os firmatários deste discordam da filosofia embasadora do projeto da SPM relativamente àquela Vila. Oriundos, na sua quase totalidade, do interior do Estado, sem qualquer vocação para a vida urbana, desajustados, por isso mesmo social, cultural, profissional e economicamente, em relação à vizinhança com a qual convivem diuturnamente, os ocupantes da Planetário, assim como o de qualquer outra plantada no seio da região mais central de Porto Alegre, ali inseridos por contingências da vida, num ambiente com o qual não se ajustam, buscam na bebida, na agressão ao patrimônio alheio e nas mais diferentes formas de desrespeito a elementares direitos de seus vizinhos, uma forma de compensação para a desumana e triste vida que levam infelizmente [...].

---

<sup>106</sup> SILVA, Jacqueline Severo da. Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jun. 2010. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/174/187](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/174/187)>. Acesso em: 13 nov. 2015.

Nenhuma medida que não implique na remoção da Vila para uma área distante do Centro, onde possam escapar à permanente agressão das desigualdades, sua origem e sua cultura, será justa, prudente e capaz de sanar o problema. Assentados distante do Centro, fora da Planetário, deverão, assim, merecer assistência e a orientação do Poder Público Municipal, que então estará contribuindo, decisiva e talvez definitivamente, para a melhoria da qualidade de vida destes vileiros. [...] A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através dos órgãos competentes, dispondo de pessoal qualificado e dos recursos materiais, inclusive vindos do exterior, pode e deve, dentro do Programa de Regularização Fundiária, simultânea e paralelamente, dar novos contornos à capital e desenvolver a dignidade dos vileiros, situando-os de tal maneira e em tais áreas que possam crescer como pessoas e, lentamente, integrar-se à sociedade como um todo, produzindo e saindo da marginalização<sup>107</sup>.

Ve-se que o trabalho realizado, portanto, tinha o cunho exclusivo e pertinente a fim de que fosse dado ao cumprimento do direito à moradia digna às famílias que se abrigavam na Vila Planetário. Assim, o que se pode perceber, inclusive, é que esta compreensão de cidade, marcada pela divisão de classes e segregação espacial, encontra eco nas representações parlamentares e de alguns segmentos da sociedade.

Dando prosseguimento, ainda há de se verificar as características básicas da concessão de uso especial para fins

---

<sup>107</sup> **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, v. 11, p. 07, 2010.

de moradia trazidos pela referida MP. Primeiramente, Maria Sylvia elenca que a Concessão se mantém como direito oponível contra a Administração àqueles que preencheram os requisitos até 30 de junho de 2001, à luz do artigo 1<sup>108</sup>, sendo pela via administrativa, ou havendo necessidade, pela judicial. Nesta mesma senda, até o dia 30 de junho de 2001 ficou assegurada à população de baixa renda a concessão de forma coletiva, observados os requisitos do art. 2. Ainda, continua Maria Sylvia, afirmando que se assegura expressamente a opção de exercer os direitos aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, da União, dos Estados, do DF e dos Municípios quando situados em áreas urbanas<sup>109</sup>, pois de acordo com o artigo 7<sup>110</sup> da MP, é prevista a hipótese de que se transmita o direito de uso por ato inter vivos ou causa mortis.

De acordo com a autora, o fato de a lei falar em termo administrativo significa a indicação de que a concessão é tratada como ato unilateral pelo fato de que gera obrigações apenas ao concessionário, no sentido de que deve utilizar o bem com a obrigação de utilizá-lo exclusivamente para

---

<sup>108</sup> Art. 1. Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>109</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). p. 166. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 166.

<sup>110</sup> Art. 7 O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

fins de moradia. A concessão é gratuita (parágrafo primeiro do artigo primeiro); de simples uso e não de exploração, já que o beneficiário só pode utilizar para fins de habitação sob pena de extinção da concessão (art 8. I), perpétua, no sentido de que este instituto subsistirá enquanto respeitadas as condições de aquisição; de utilidade privada já que o uso se faz em seu nome; uma das mais importantes, que é a de caráter obrigatório, pois o Poder Público não pode indeferir a concessão se o particular preencher os requisitos dos arts. 1º e 2º, e autônoma, pois não se vincula a qualquer outro tipo de concessão.

#### **4.2.5 Dos atos de outorga, transferência e extinção da concessão**

Com base o artigo 6º da MP, “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”. De acordo com Maria Sylvia<sup>111</sup>, obtido o reconhecimento do direito, o termo administrativo ou a sentença respectiva devera ser registrada no cartório de registros públicos (art. 167, I, item 37 da Lei de Registros Públicos – Lei 6.015/73, redação dada pelo art. 15 da MP 2.220<sup>112</sup>).

---

<sup>111</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). p. 166. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 166.

<sup>112</sup> Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I - o registro:

[...]37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia.

Outra característica apresentada pela doutrinadora é a de que para fins do computo do período de cinco anos exigido pelo artigo 1º, pode o herdeiro, com base o art. 1.063 do CC<sup>113</sup> continuar de pleno direito na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. No caso do art. 2º, referente à concessão coletiva, sendo as posses contínuas, podem ser somadas pelo sucessor. Em caso de falecimento de concessionário, seu direito de uso se transmite a seus herdeiros, contanto que se mantenha a finalidade de habitação.

Quanto à extinção do direito, o artigo 8º traz as seguintes hipóteses:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Embora para que seja averbado a concessão seja exigido registro no Registro de Imóveis, a extinção, com base o parágrafo único, será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente, em face da norma do art. 167, II, item 2, da Lei de Registros Públicos, fazendo referência à “extinção dos ônus e direitos reais”.

Portanto, à luz da legislação supra referida e utilizando-se do respaldo constitucional, não restam dúvidas de que se está diante da possibilidade, através dos institutos abarcados

---

<sup>113</sup> Art. 1.603. A filiação prova-se pela certidão do termo de nascimento registrada no Registro Civil.

respaldar o direito à moradia no conteúdo da desafetação de um bem público, oportunizando-se a dignidade da pessoa humana e o respeito às normativas internacionais no que toca quanto ao direito à moradia, matéria desta dissertação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à moradia encontra guarida na Constituição Federal, promulgada em 1988, sendo o objeto de estudo na seara do direito constitucional, direito administrativo, urbanístico e civil, correspondendo à abrangência de interpretações que se deu a este trabalho. Entretanto, este definitivamente não está sendo cumprido, mesmo que se trate de uma garantia constitucional, cuja efetividade se faz iminente. Mesmo sendo direito garantido tanto por uma legislação nacional quanto admitido amplamente por determinações internacionais, verifica-se que no Brasil que muitos habitantes vivem em situação irregular de moradia e com dificuldades no acesso a uma habitação adequada. Dito isto, conclui-se com o presente trabalho que há, sim, instrumentos possíveis de amenizar este quadro.

No primeiro capítulo abrangeu-se os bens públicos. Concluiu-se que tratar do regime jurídico dos bens públicos é analisar o ordenamento jurídico para, a partir dele, estruturar um sistema interpretativo que permita a obtenção de conclusões adequadas sobre suas normas. Isso significa vislumbrar que o ordenamento é a primeira fonte que deve ser tomada para compreender o conceito de bem público, sua classificação, os modos de utilização, a forma como ele se torna e como deixa de ser público.

Destarte, viu-se que os bens públicos têm titulares, tratando-se de um vínculo específico, de natureza administrati-

va assegurando a continuidade e a regularidade da sua destinação com certas proteções. Sendo assim, pôde-se concluir que para realizar as múltiplas funções que desempenha, a Administração necessita não só de poderes e de meios jurídicos para expressá-los, mas também de um conjunto variado de coisas, de bens. Os bens têm importância pelo que apresentam em termos de riqueza pública, integrando o patrimônio do Estado, por serem meios de que dispõe a Administração para atendimento de seus fins e por serem elementos fundamentais na vida dos indivíduos em coletividade.

Os bens públicos têm a precípua função de satisfazer os direitos fundamentais por meio de sua função administrativa ao Poder Público, formando a organização. São bens jurídicos, significando, portanto, que são bens dotados ou não de existência física atribuídos à titularidade do Estado, o que significa a impossibilidade de que um particular se aproprie mediante relação de domínio.

No segundo capítulo se tratou da função social da propriedade urbana concluindo-se que os bens devem ter destinação que atenda ao interesse público, de modo direto ou indireto, seguindo as características de sua afetação incidindo assim o caráter administrativo que irá imperar sobre o uso e as demais cessões desse uso. Viu-se que a ocupação de bens públicos de fato não representam de forma alguma a apropriação privada do espaço coletivo. Significam, sim, uma única ideia: ter onde morar e utilizar deste espaço que por muito lhe foi benéfico com este intuito. Sendo assim, a regularização fundiária não pode limitar-se apenas a um instrumento jurídico. Embora seja de máxima importância

que seja efetivada a segurança da posse, isso não se faz plenamente suficiente quando o ambiente em que esta moradia continua não sendo adequada. Por isso, as ações de regularização devem ser acompanhadas de intervenção de políticas públicas que impliquem melhorias no ambiente urbano, resgatando a qualidade de vida e a cidadania dessa população.

No terceiro e último capítulo, foi exposto de maneira clara e abrangente instrumentos capazes de, à luz da desafetação de bens públicos, efetivar a regularização fundiária ilustrando a maneira como se identificam as irregularidades em loteamentos para fins de moradia, aclarando a importância do direito à moradia da maneira internacional e o impacto que tem no Brasil, pondo em estudo o usucapião individual e coletivo de área urbana e, por fim, fazendo o debate sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Destacou-se, neste último, que de forma alguma a concessão especial de uso para fins de moradia há a violação da característica da inalienabilidade dos bens públicos, uma vez que o imóvel continua sob o domínio público, tendo unicamente o particular um instrumento concedido que lhe garanta segurança naquela posse, reconhecendo-se seu direito fundamental à moradia.

Assim, conclui-se que nem toda ocupação de bem público deve ser regularizada, uma vez que muitos bens públicos poderão estar afetados, ou seja, destinados a uma finalidade que contemple de modo mais expressivo o interesse público, não se esquecendo de que também há áreas que são impróprias para habitação. Portanto, resta claro que uma das formas de regularizar juridicamente ocupações urbanas em bens

públicos é através da concessão especial de uso para fins de moradia, graças ao instituto da desafetação, que, salvo melhor juízo, há, realmente, a necessidade de realização dos procedimentos inerentes ao instituto nos bens de uso comum do povo e especial, porque a sua destinação terá como foco a utilização individual ou coletiva às família(s) beneficiária(s) da Concessão do bem, com uso exclusivo para fins de moradia.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis; ALMENDRA, Tânia Maria Nascimento. Usucapião como instrumento de regularização fundiária e sua prática. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 48.

BARRUFINI, José Carlos Tosetti. **Usucapião Constitucional Urbano e Rural**. São Paulo: Atlas, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional: A importância do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 04 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 19 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em; 06 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 22 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006.** Altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a Lei no 11.171, de 2 de setembro de 2005, que dispõe sobre a criação de carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, a Lei no 11.233, de 22 de dezembro de 2005, que institui o Plano Especial de Cargos da Cultura e a Grati-

figuração Específica de Atividade Cultural – GEAC, cria e extingue cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo, dispõe sobre servidores da extinta Legião Brasileira de Assistência, , sobre a cessão de servidores para o DNIT e sobre controvérsia concernente à remuneração de servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, o Decreto-Lei no 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, a Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Lei no 11.046, de 27 de dezembro de 2004; a Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, e a Lei no 8.630, de 25 de fevereiro de 1993; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, da Lei no 10.871, de 20 de maio de 2004, e da Medida Provisória no 280, de 15 de fevereiro de 2006; e autoriza prorrogação de contratos temporários em atividades que serão assumidas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11314.htm)>. Acesso em: 14 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 02 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova re-

dação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)>. Acesso em: 20 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Acesso em: 03 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta

o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Aplicação das Súmulas no STF. **Súmula 650.** Os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico.** Rio de Janeiro: Juspodvm, 2015.

COLLADO, Pedro Escribano. **La Propriedad Privada Urbana.**  
CORBUSIER, Le. **Planejamento urbano.** Trad. Lucio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2000.

CRETELLA JR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

DA SILVA, Jose Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001). p. 154, 166. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 153, 166.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, Edésio. A questão da legalização fundiária. In: **Regularização da Terra e Moradia, o que é como implementar**.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. p. 143 e ss. In: **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 142.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1979.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HABITAT III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável. **ONUBR**, 21 out. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>>. Acesso em: 26 out. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOUREIRA, Luiz Guilherme. **Direitos Reais: à Luz do Código Civil e do Direito Registral**. São Paulo: Método, 2004.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Tudo deve ser regularizado? In: **Regularização da terra e moradia, o que é e como implementar**. p. 17.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORADIA e Direitos Humanos. **dhnet**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html>>. Acesso em: 26 out. 2016.

PAULO JUNIOR, José Marinho. **O Poder Jurisdicional de Administrar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

PRESTES, Buzelato Vanêscia. A Regularização Fundiária na ordem Jurídica. In: **Regularização Fundiária, como Implementar**. Porto Alegre, 2011. p. 13, 91.

**Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, v. 11, p. 07, 2010.

SARLET. Ingo Wolfgang. O direito fundamental a moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 20, p. 15, 2010.

SAULE, Nelson Junior. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SILVA, Jacqueline Severo da. Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jun. 2010. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/174/187](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/174/187)>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 6, p. 102, jun. 2005.