

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CAMPUS AVANÇADO GOVERNADOR VALADARES  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO

KESSIA PRISCILA MIRANDA RAMOS

**O conceito de dignidade e o dilema habitacional brasileiro: desigualdades sociais,  
mercado e inovações legislativas desde a Constituição de 1988**

Governador Valadares

2020

Kessia Priscila Miranda Ramos

**O conceito de dignidade e o dilema habitacional brasileiro: desigualdades sociais,  
mercado e inovações legislativas desde a Constituição de 1988**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus Avançado Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadores: Prof. Dr. André Drumond Mello Silva e Prof. Dr. Daniel Mendes Ribeiro

Governador Valadares

2020

Kessia Priscila Miranda Ramos

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus Avançado Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. André Drumond Mello Silva  
Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV

---

Prof. Dr. Daniel Mendes Ribeiro - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV

---

Prof. Dr. Daniel Amaral Carnaúba  
Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV

---

Profa. Dra. Tayara Talita Lemos  
Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus GV

## **RESUMO**

O presente trabalho parte da concepção de dignidade da pessoa humana para fundamentar o direito à uma moradia adequada (digna) no Brasil. Sendo a dignidade princípio norteador do ordenamento jurídico brasileiro, busca-se promoção da mesma na construção e aplicação das leis. Entretanto, o mercado imobiliário possui forte influência na evolução da moradia no Brasil, intensificando a desigualdade social existente no país. Com isso, a partir da concepção da função social da propriedade, surge uma incoerência: a impossibilidade de usucapir bens públicos e a necessidade de utilização de bens públicos inutilizados para a efetivação de um direito constitucional. A partir disso, direciona-se a pesquisa na intenção de ampliação da efetivação do direito à moradia a partir da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), novo direito real, acrescido no rol taxativo do Código Civil de 2002 no ano de 2007. A CUEM permite a utilização de bens públicos para a uso habitacional, a partir da permissão administrativa e judicial. Contudo, não se tem resultados animadores da mudança no cenário do déficit habitacional desde a promulgação desse novo direito.

Palavras-chave: dignidade, moradia, CUEM.

## **ABSTRACT**

The present work starts from the conception of human dignity as the basis to the right to adequate (dignified) housing in Brazil. Since dignity is a guiding principle of the Brazilian legal system, its promotion is sought in constructing and applying the law. However, the real estate market exerts a strong influence on the evolution of housing in Brazil, intensifying the social inequality that exists in the country. Thus, from the notion of the social function of property, an incoherence emerges: the impossibility of usucapturing public property and the need of utilizing inutilizable public property to be able to guarantee the effectiveness of a constitutional right. From there, the research is directed towards the intention of broadening the implementation of the right to housing from the Concession of Special Use with the purpose of Housing (CUEM), a new real right, included in the numerus clausus list of the Brazilian Civil Code of 2002 in the year of 2007. The CUEM allows the utilization of public property for housing uses, after one obtains the required administrative and judicial permission. However, there have not been encouraging results in regard to changes in the housing shortage picture since this new right has been promulgated.

Keywords: dignity, housing, CUEM

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA .....</b>	<b>9</b>
<b>3. O QUE É O DIREITO À MORADIA ADEQUADA (DIGNA)? .....</b>	<b>12</b>
<b>4. INFLUÊNCIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO NO BRASIL .....</b>	<b>16</b>
<b>5. POLÍTICAS HABITACIONAIS E O DILEMA HABITACIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>19</b>
<b>6. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....</b>	<b>22</b>
<b>7. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA E CARACTERÍSTICAS .....</b>	<b>23</b>
<b>7.1. MP 2.220/2001 .....</b>	<b>26</b>
<b>7.2. LEI 11.481/2007 .....</b>	<b>27</b>
<b>7.3. LEI 13.465/2017 .....</b>	<b>27</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>30</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Toda essa pesquisa tem como ponto de partida e chegada uma previsão constitucional: o direito à moradia. Previamente, precisamos pontuar que o contexto a ser trabalhado é o Estado Democrático de Direito brasileiro, pós Constituição de 1988, que tem a dignidade da pessoa humana como direito fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no inciso terceiro do art. 1º da Constituição, que tem como título ‘Dos princípios fundamentais’. Tem-se a seguinte previsão: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana.” (BRASIL, 1988). Logo, é preciso estabelecer o conceito de dignidade, pois se trata de um dos pontos de partida principiológico de todas as outras previsões constitucionais. Tal conceito será analisado no capítulo II.

Diante disso, será necessário voltar à Constituição para respondermos a seguinte pergunta: seria qualquer moradia suficiente para a afirmação de efetivação de um direito à moradia? Defende-se que não, e a justificativa não foge do próprio texto da lei. Tal discussão será feita no capítulo III.

Outra observação preliminar remete à previsão do art. 3º, inciso III da Constituição: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988). Para relacionarmos os temas erradicação da pobreza, desigualdade social e direito à moradia, é importante entendermos o funcionamento do mercado imobiliário no Brasil e como o mesmo influencia diretamente na efetivação de direitos, na intensificação do processo de desigualdade social e no direcionamento das decisões do poder legislativo brasileiro. Esse será o tema do capítulo IV.

Como uma possível forma de efetivação e proteção do direito à moradia a Constituição prevê a proteção da propriedade como direito fundamental. “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.”. Porém, o direito brasileiro não trata como sinônimos quando se fala em direito à propriedade e direito à moradia, e por isso deve-se identificá-los de modo separado.

A propriedade possui um requisito legal a ser obedecido no espaço nacional, que é a função social, abordada em nosso capítulo V. A moradia, neste caso, é uma das possíveis hipóteses de cumprimento da função social da propriedade. “Art. 5º (...), XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.” (BRASIL, 1988). Após entender o conceito de função social da propriedade, discute-se, nos dois capítulos subseqüente, se caberia também ao próprio Estado esse dever - uma vez que não se pode usucapir bens públicos, mesmo que inutilizáveis, ainda que para efetivação do direito à moradia.

A moradia em si está prevista como um dos direitos sociais da Constituição. Com a redação atual dada pela Emenda Constitucional n. 90/2015, o art. 6º da Constituição prevê: “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.” (BRASIL, 1988). Tendo em vista todas as outras previsões citadas anteriormente é que se expande a discussão que gira em torno da efetivação desse direito social de moradia.

Por fim, em 2007 foi promulgada a Lei n. 11.481/2007 que acrescia, ao rol de direitos reais, a concessão de uso especial para fins de moradia. Em tese, essa foi mais uma tentativa da efetivação do direito à moradia, porém, questiona-se neste trabalho o que de fato muda com essas novas previsões legais, que a princípio não aparentam ter a eficácia esperada.

Se há a previsão do direito à moradia, deveria o mesmo ter como dever a sua efetivação? Qualquer teto poderia ser considerado uma moradia? De qual moradia estamos falando?

## 2. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Após Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) elabora a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)<sup>1</sup> em que prevê uma nova ordem de normas e princípios comuns a serem seguidos mundialmente, de maneira a proteger a humanidade em sua totalidade, nas possíveis culturas existentes. A DUDH prevê um conceito de dignidade que não rompe totalmente com os conceitos já traçados anteriormente pela filosofia, mas amplia sua concepção, colocando-a como atributo implícito e inerente à condição de se ser humano. (RIBEIRO, 2017)

O artigo primeiro da DUDH prevê que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (DUDH, 1948). Entretanto, há de ser questionada tal concepção que prevê uma dignidade inerente ao ser humano, tendo em vista que nem todos os seres humanos partem do mesmo início de vida, logo, não compartilham das mesmas vivências, e por isso não experimentam a proteção de uma dignidade semelhante, nem os mesmos direitos a eles atribuídos em lei.

O Brasil, como signatário da Carta das Nações Unidas e país membro da ONU, segue os ideais defendidos pela instituição e, conseqüentemente, adere ao conteúdo e aos princípios da DUDH. A dignidade é um dos fundamentos previstos no art. 1º da Constituição de 1988 e é princípio norteador das leis brasileiras, devendo, portanto, ser promovida na aplicação do Direito.

Todavia, não se parte do conceito de dignidade previsto na DUDH. O conceito de dignidade no âmbito jurídico brasileiro não é muito bem delimitado, e a existência dessa “indefinição” de um conceito pode ser fruto dos vários significados atribuídos ao mesmo ao longo da história. Diante disso, iremos traçar, brevemente, possíveis conceitos de dignidade existentes.

Na Antiguidade clássica registram-se pelo menos dois sentidos distintos que podem ser associados à dignidade. Um deles, primeiramente surgido, referia-se à dignidade

---

<sup>1</sup> A [Declaração Universal dos Direitos Humanos \(DUDH\)](https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos) é um documento marco na história dos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da [Resolução 217 A \(III\) da Assembleia Geral](https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos) como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>.

como o valor social dos méritos e marcas de distinção individuais a serem publicamente reconhecidos na sociedade romana. Nesse sentido, a dignidade se aproxima da honra individual, atribuída a alguém em virtude da posição ocupada na hierarquia social e/ou pelo exercício de algum múnus público. (...) A noção romana da “dignidade do cargo”, aliás, permanece presente e atual na linguagem e cultura política do Ocidente (incluindo a brasileira). (RIBEIRO. 2017, p. 19)

A partir desse primeiro sentido de dignidade é possível concluir que tal conceito exclui determinadas pessoas, por direcionar o atributo da dignidade a pessoas determinadas, devido às suas posições sociais. A dignidade para esse sentido é relativa, ou seja, é comparando-se com quem “não é digno” (sem prestígios sociais) que se obtinha o valor de quem a possuía. Ter dignidade não seria, portanto, um atributo universal ou intrínseco ao ser humano, ela poderia ser passageira (se ter em um momento e depois perdê-la) e ter variações de graus (ser mais ou menos digno) a depender da posição social em que o indivíduo se encontra. (RIBEIRO, 2017)

Uma segunda linha de desenvolvimento do conceito de dignidade refere-se ao uso de dignidade, tanto no contexto grego quanto no romano, em um sentido equiparável a uma virtude (ou conjunto de virtudes) ética, de caráter não posicional. Pode-se falar do desenvolvimento de um conceito de dignidade cívica, construção intermédia entre a dignidade meritocrática [...] e a dignidade humana intrínseca pós-iluminismo (OBER, 2012, 55-6).

(...) a dignidade meritocrática, acessível a pouquíssimos, passa a ser acessível a todos os cidadãos, transmutada em uma dignidade associada tanto às virtudes necessárias para uma participação adequada na empreitada comunitária da democracia, quanto ao tipo de respeito que os recém-dignificados poderiam exigir dos outros. (RIBEIRO. 2017, p. 21-22)

Neste segundo sentido, tem-se uma dignidade mais democrática, atribuída a qualquer cidadão que compõe a camada política social. É por isso que essa dignidade, chamada de dignidade cívica, é identificada como um estágio intermediário na evolução do conceito, que posteriormente passa a ser definido como atributo inerente a todos os seres humanos. Por outro lado, é importante ressaltar que a “evolução” do conceito não exclui os sentidos anteriores, mas trata-se de ressignificações temporais ao longo do tempo. (RIBEIRO, 2017)

Cícero (100-43 a.C), na cultura ocidental, aproxima o conceito da dignidade à natureza humana. “Cícero introduz, talvez pela primeira vez na história do Ocidente, uma ideia de dignidade relacionada à própria natureza humana. Dignidade, portanto, como o que tornaria o homem distinto dos outros animais e lhe daria um telos específico, a busca do ideal da *humanitas*.” (RIBEIRO. 2017, p. 25).

Apesar da inovação em relação a usos anteriores, frise-se que Cícero não trata de uma dignidade humana universal e intrínseca, como se tratará na modernidade. É uma

dignidade especial do humano, que pode ou não ser respeitada ou realizada, a depender do exercício e estímulo a práticas culturais greco-romanas. (RIBEIRO. 2017, p. 26)

Esse conceito de dignidade atrelado à natureza humana foi fixado no pensamento cristão, em que a pessoa humana se assemelha à divindade. “A dignidade da pessoa humana, então, se justificaria pelo seu especial lugar na hierarquia da criação, como ser que mais intimamente compartilhava do *logos* divino do Criador.” (RIBEIRO. 2017, p. 28)

(...) a partir da noção de dignidade como um conceito de valorização da especialidade do homem racional em relação a outras criaturas, desenvolveu-se a noção de livre arbítrio, ou da liberdade fundamental da pessoa humana em agir ou não conforme a sua natureza divina. A dignidade passa a ser entendida, então, como um atributo intrínseco ao homem, decorrente da sua própria especial natureza. (RIBEIRO. 2017, p. 29)

Contudo, o advento das grandes navegações e das experiências de dominação colonial produziria, ou revelaria, importantes ambivalências no conceito cristão de dignidade diante da dizimação da população americana colonizada e escravização dos povos negros africanos. (RIBEIRO, 2017)

Somente com Immanuel Kant (1723-1803 CE) há uma verdadeira ruptura da ligação entre dignidade humana e a necessidade de se reconhecer um caráter de criatura divina ao homem. A conceituação kantiana traz a dignidade para o centro da reflexão filosófica no contexto do Iluminismo e, dada a influência do pensamento kantiano na modernidade, pode-se dizer que Kant foi o responsável pela concepção moderna da dignidade humana como um dos fundamentos da normatividade. (RIBEIRO. 2017, p. 37)

Kant defende que em razão de uma condição metafísica possibilitar-se-ia o conhecimento moral e sensível internalizando uma lei moral universal (chamada de imperativo categórico kantiano). Com isso, cada pessoa é fonte das suas próprias normas morais, sendo autônomos para agir eticamente. Devido a autonomia, cada ser possuía um valor absoluto, do qual não seria possível realização de troca ou venda, como qualquer outro ser, e esse valor seria a sua dignidade, que definia que cada pessoa possuía o fim em si mesma. (RIBEIRO, 2017)

Após a formulação kantiana, não houve, filosoficamente, discussões sobre o significado de dignidade que tenham aprofundado questões relativas a quem seriam os sujeitos dignos, e sobre a relação entre os vários sentidos de dignidade aplicáveis a um mesmo tipo de objeto. Não se pode dizer que o conceito desapareceu ou deixou de ser preocupação de filósofos morais e/ou políticos, mas os desenvolvimentos posteriores não intentaram nenhuma reformulação radical. (RIBEIRO. 2017, p. 40)

A partir desse apanhado, retornando às discussões para a construção da DUDH, observa-se que o objetivo seria que ao falar em dignidade humana inerente ao ser humano (um primeiro

sentido de dignidade), surge como consequência um segundo sentido: dar às pessoas humanas o respeito merecido, um fim em si mesmas, como um padrão universal de conduta, tanto numa esfera horizontal, quanto na esfera vertical (do Estado para com as pessoas), de maneira a protegê-las de tratamentos degradantes e humilhações. (RIBEIRO, 2017)

Deste modo, passa-se então a observar a proteção do que se tem por dignidade no âmbito da aplicação dos direitos sociais e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Dentre esses direitos, como apresentado introdutoriamente, está previsto o direito à moradia. Entretanto, não se deve falar em qualquer moradia, quando utiliza-se da dignidade como parâmetro de promoção da pessoa. Sendo assim, é preciso compreender que a previsão contida na Constituição não é de uma mera moradia, mas de uma moradia adequada, que comporte o conceito de dignidade da pessoa humana.

### 3. O QUE É O DIREITO À MORADIA ADEQUADA (DIGNA)?

O direito à moradia é reconhecido internacionalmente em diversos tratados, declarações e orientações reconhecidos pelo Brasil<sup>2</sup>. Ainda que muitos deles não tenham força vinculante, o reconhecimento dos mesmos faz com que o Brasil se torne responsável em seguir tais medidas. A menção internacional mais relevante a esse direito se encontra no art. 25, da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948:

Todo ser humano 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ONU, grifo nosso)<sup>3</sup>

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, instituído por um dos Conselhos das Nações Unidas, apresenta enunciados com o intuito de otimizar as disposições do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ao referir a habitação como direito, o Comitê enuncia que é necessário que se trate de uma habitação adequada. Com

---

<sup>2</sup> Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>.

isso, o Comitê esclarece o conceito de adequação, definindo aspectos essenciais para a identificação de uma habitação adequada.

O conceito de adequação é particularmente significativo no domínio do direito ao alojamento, pois serve para evidenciar um certo número de factores que devem ser tidos em conta para determinar se uma forma de abrigo pode ser considerada “um alojamento adequado” para efeitos do Pacto. Uma vez que a adequação é determinada por factores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê entende que é possível identificar certos aspectos do direito, a seguir enunciados, que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto:

a) **Segurança legal da ocupação.** A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), co-propriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a protecção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, adoptar medidas imediatas com a finalidade de conferir segurança legal da ocupação às pessoas e agregados familiares que ainda não beneficiam desta protecção, após consulta genuína, efectuada junto das pessoas e grupos afectados. b) **Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas.** Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência. c) **Acessibilidade.** Os custos financeiros do alojamento, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas. Os Estados Partes devem providenciar para que os custos afectados ao alojamento não sejam incompatíveis com os níveis de rendimento. Os Estados Partes devem instituir um sistema de subsídios ao alojamento destinados a aqueles que não dispõem de meios económicos suficientes para um alojamento adequado, bem como prever modalidades e níveis de financiamento do alojamento que reflectam, com rigor, as necessidades neste domínio. Segundo o princípio da acessibilidade, os arrendatários devem ser protegidos, através de medidas adequadas, contra rendas excessivas ou aumentos de rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais naturais constituem a principal fonte dos materiais de construção, os Estados Partes devem tomar as medidas necessárias para assegurar a disponibilidade de tais materiais. d) **Habitabilidade.** Um alojamento adequado deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vectores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comitê encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera o alojamento como o factor ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Alojamento e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade. e) **Facilidade de acesso.** Um alojamento adequado deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito. Os

grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de alojamento. Assim, pessoas idosas, crianças, portadores de deficiências, doentes terminais, seropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais, pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere ao alojamento. A legislação e a política de habitação devem atender às necessidades especiais destes grupos. Em muitos Estados Partes, o acesso à propriedade fundiária, por parte dos sectores da sociedade desprovidos de terra ou empobrecidos, deve constituir um dos principais objectivos da política de habitação. É preciso definir as obrigações dos Governos neste domínio, tendo em vista a realização do direito de todos a um lugar seguro, onde possam viver em paz e com dignidade, incluindo o acesso à terra. f) **Localização.** Um alojamento adequado deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é susceptível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes. g) **Respeito pelo meio cultural.** A arquitectura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais. Na construção ou modernização da habitação, é preciso garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas e que, se for necessário, equipamentos técnicos modernos sejam disponibilizados. (1991)<sup>4</sup>

Todos esses atributos na conceituação de uma moradia adequada (consequentemente, digna) têm por finalidade demonstrar que o mero teto e paredes não comportam a previsão legal do ordenamento brasileiro e internacional. A cartilha de Direito à Moradia produzida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2013<sup>5</sup> coloca três elementos essenciais para que se entenda o direito à moradia adequada. São eles: liberdades, garantias e proteções.

O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes *liberdades*:  
Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa;  
O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família;  
O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.  
O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes *garantias*:  
Segurança da posse;  
Restituição da moradia, da terra e da propriedade;  
Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada;

---

<sup>4</sup> Comentário geral n. 4: artigo 11, número 1 (relativo ao direito a alojamento adequado).

<sup>5</sup> Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.

Por fim, o direito à moradia adequada também inclui *proteções*:

Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse. (BRASIL. 2013, p. 14)

Deve ser considerado também que o direito previsto em lei não obriga o Estado a fornecer moradia para todos seus cidadãos, mas o mesmo deve buscar meios para facilitar o exercício desse direito e, posteriormente, utilizar do seu poder para que sejam garantidas as proteções de uma moradia adequada. “O papel do Estado é fundamental para a configuração tanto da oferta quanto da demanda de moradia através de políticas governamentais.” (BOTELHO. 2005, p. 79)

Outro ponto a ser destacado é o acesso à cidade. A previsão legal do direito à moradia aproximada a previsões constitucionais<sup>6</sup> e de outras legislações, como Lei de Regularização Fundiária<sup>7</sup> e Estatuto da Cidade<sup>8</sup>, que preveem a necessidade de cumprimento da “função social da cidade” - não necessariamente citado de tal forma, mas visando-a em suas previsões - exalta a necessidade de planos urbanísticos que promovam o acesso à cidade. Tal previsão se faz coerente e indispensável ao identificarmos as dificuldades dos moradores de regiões periféricas em acessar os centros que, usualmente, são local de trabalho, assim como, de qualificação, lazer ou de vivências desses habitantes.

Isso significa que deve ser levado em consideração a realização de planejamentos urbanos que facilitem o acesso dos bairros periféricos aos centros, como, por exemplo, disponibilidade de transporte público, construção de novas vias, etc., mas também do próprio fortalecimento dos equipamentos públicos e do acesso a uma cidade digna nas próprias periferias. Tal pensamento se faz necessário ao percebermos a relação direta da promoção da dignidade da pessoa com a vivência diária no contexto social (trabalho, educação, lazer, etc). “A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma.” (MARICATO. 2003, p. 152)

Diante disso, observa-se que a mera titulação ou a posse de um imóvel não representa a existência de moradia adequada e digna, especialmente em um país marcado por extrema

---

<sup>6</sup> A título de exemplo, o capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 (arts. 182 e 183).

<sup>7</sup> Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017

<sup>8</sup> Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001

desigualdade. É preciso prever as necessidades da parcela da população mais excluída e promover espaços que estimulam o desenvolvimento e construção da pessoa de forma digna.

#### 4. INFLUÊNCIA DO MERCADO IMOBILIÁRIO NO BRASIL

Antes que o Brasil promulgasse nossa atual Constituição, em que a moradia passa a ser um direito fundamental, não havia, nas constituições anteriores, a preocupação social com a garantia de moradia das classes mais desfavorecidas economicamente. Todavia, o mercado imobiliário ainda controla a questão habitacional do país, com a diferença que num Estado democrático de direito não deveria existir a livre iniciativa do mercado sem intervenção do Estado para as demandas sociais, tendo em vista que o objetivo do investimento de capital de empresas privadas no mercado imobiliário não é o fornecimento de moradia, mas obter lucro sobre seu capital. (BOTELHO, 2005)

O setor da produção imobiliária de mercado, principalmente o voltado para a moradia, passou por um longo processo de constituição de suas relações com o capital financeiro e com o Estado, sendo um setor da economia que passa a ser cada vez mais “financeirizado”, seguindo, como o espaço e outros aspectos da vida e da economia contemporâneas, essa trajetória comum rumo à crescente financeirização e desregulamentação econômica. (BOTELHO, 2005, p. 80)

Diante disso, faremos um breve apanhado do caminho percorrido até o período atual das influências do mercado e do Estado na efetivação da moradia dos cidadãos brasileiros.

Segundo Bonduki (1994), foi no governo Vargas que o Brasil passa a interferir no mecanismo que até então era controlado essencialmente pelo mercado imobiliário. A questão habitacional torna-se uma questão social, o que direciona uma nova política habitacional no país. Há valorização do mercado imobiliário devido ao crescimento populacional acelerado, com elevado número de imigrantes, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo - o que corresponde à ampliação de relações de mercado no espaço da cidade e à mercadorização da terra.

No século passado, a presença dos cortiços atendia à demanda habitacional. A maioria da população de baixa renda das regiões metropolitanas morava de aluguel nesses cortiços. Esses cortiços, entretanto, se concentravam em locais insalubres e decadentes, e como consequência disso, surgiram novos problemas de saúde pública. Neste período não havia

controle nos valores do aluguel, o que abria margem para o abuso dos locadores diante da ampla necessidade das camadas mais pobres. (BONDUKI, 1994). Sem a proteção de direitos sociais presente na Constituição, ou em razão de uma diferente concepção de moradia digna, o Brasil não tinha obrigação de promover direitos que favorecessem a efetivação de uma moradia adequada. Com a promulgação da primeira lei do inquilinato, Lei 4.403, de 1921, pode-se dizer que houve o início de uma regulamentação da habitação no Brasil.

Com o crescimento habitacional nas grandes metrópoles e desincentivo da produção imobiliária, decorrente das crises econômicas que se espalharam no Brasil, era mais viável para os locadores o despejo dos locatários inadimplentes. Alugando o imóvel para novos locatários com a cobrança do aluguel adiantado, o ciclo se mantinha. Houve um investimento nas zonas centrais das grandes cidades brasileiras, com alargamento das vias e verticalização dessas regiões, devido aos elevados preços dos terrenos. Por outro lado, há o início da “periferização”, em que imigrantes encontravam como solução a construção da casa própria em bairros periféricos, com pouca infraestrutura. Assim surgiram as primeiras favelas no Rio de Janeiro e São Paulo, na década de 40 e 70, respectivamente. (BONDUKI, 1994)

O processo de invasões organizadas que se desenvolve desde o início dos anos 80 mostra o desespero da população com o peso do aluguel e a impossibilidade de compra de lotes. Uma parcela foi atendida com programas públicos mas boa parte continuou tentando ocupar até conseguir fixar-se, seja nas ocupações organizadas, que obedecem a um plano pré-traçado, seja nas favelas tradicionais, formadas por ocupação gradual e desordenada. (SILVA; CASTRO. 1997, p. 7)

Por outro lado, a saída do cortiço para a favela e principalmente para o lote próprio, mesmo que irregular, determina uma melhoria nas condições de congestionamento domiciliar, embora possa piorar as condições de acessibilidade. (SILVA; CASTRO. 1997, p. 9)

Após o golpe de 1964 foram criados alguns programas de política habitacional que tinham por finalidades promover políticas de financiamento para o trabalhador estabelecer propriedade, sistemas de empréstimos, sistemas de saneamento urbano, dentre outras. (BONDUKI, 2019) “Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX.”. (BONDUKI. 2019, p. 73)

Posteriormente, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), novos projetos foram criados na busca de reduzir o déficit

habitacional que, mesmo com os programas criados até então, ainda eram bem elevados. A título de exemplo, utiliza-se projetos para facilitação de financiamentos bancários, que foram melhor implementados nos governos posteriores. (BONDUKI, 2019).

Como tentativa de demonstrar na prática a relação Estado-mercado-habitação em programas habitacionais, vemos o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>9</sup>, com caráter inovador e politicamente bem sucedido, o programa exalta o dilema da relação do Estado com o mercado, mantendo estruturas de isolamento socioespacial e segregação da população de baixa renda.

Após crise internacional de 2008, “o PMCMV foi concebido com o intuito de promover o aquecimento da economia por meio do estímulo ao setor da construção civil, segmento que gera demanda expressiva por mão de obra de baixa qualificação” (ROLNIK; et. al. 2015, p. 130). Entretanto,

a convergência de interesses de construtoras, governos locais e o Governo Federal em fazer o programa "rodar" suplantou preocupações com aspectos como a qualidade urbanística do entorno dos empreendimentos e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente, uma vez que considerações desse tipo afetariam a velocidade de sua implementação. (ROLNIK; et. al. 2015, p. 130-131)

O programa não levou em conta a dimensão territorial como um aspecto relevante de uma política habitacional orientada para a universalização do acesso à moradia em condições adequadas (...) incentivou a proliferação de grandes conjuntos em lugares onde o custo da terra é o mais baixo possível – uma condição fundamental para a rentabilidade das operações –, reiterando um padrão histórico de ocupação do território onde o assentamento da população pobre é feito prioritariamente em periferias precárias e mal equipadas.” (ROLNIK; et. al. 2015, p. 128)

A demonstração exemplificativa do programa do Governo que utiliza do empreendimento privado evidencia que os esforços governamentais não são suficientes para a efetivação do direito à moradia adequada quando dependentes de atividades privadas. Não se exclui aqui os resultados expressivos do programa<sup>10</sup>, mas é importante salientar a manutenção de estruturas sociais segregacionistas também em programas realizados pelo governo.

---

<sup>9</sup> “O PMCMV foi lançado em março de 2009 pelo Governo Federal, tendo como principal finalidade anunciada contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais.” (ROLNIK; et. al. 2015, p. 129)

<sup>10</sup> De maio de 2009 à julho de 2019 foram realizados contratos para construção de 5,7 milhões de unidades, 4,3 milhões de unidades entregues e existiam 222 mil unidades em construção. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover>.

## 5. POLÍTICAS HABITACIONAIS E O DILEMA HABITACIONAL BRASILEIRO

Ermínia Maricato (2000) expõe a relação direta do investimento público com a ampliação das desigualdades marcadas no espaço urbano, na década de 90 nas grandes cidades do país. A relação é: o investimento alimenta o mercado imobiliário restrito, uma vez que ao democratizar o acesso à moradia de maneira precária, deteriora determinadas regiões e valoriza outras, que são amplamente investidas pelo mercado imobiliário. Combinação de “um liberalismo radical com a privatização do Estado” (MARICATO. 2000, p. 17).

A desigualdade de fato perante a lei destrói a crença nos direitos básicos e na própria ideia de justiça. No âmbito do sistema político, a apropriação privada da coisa pública solapa as concepções mais elementares da República. Desmoraliza as regras e valores inerentes às instituições democráticas e faz do jogo político-partidário algo distante, quando não excludente, sujo e imoral, percepções que têm ampla dose de fundamentação em uma sociedade de largo esteio autoritário, clientelístico e oligárquico como a brasileira: o espaço público continua regido pelos "princípios da cordialidade", como nos ensina Sergio Buarque, cuja fundamentação, longe de se estruturar em regras explícitas e universais, baseia-se em critérios de inclusão e exclusão de direitos e deveres marcados pelo favoritismo, e, portanto, pelo arbítrio e violência. (KOWARICK. 1991, p. 8)

Um ponto a ser destacado, em que Bonduki (2019) expõe por meio de dados, é que o problema habitacional no Brasil não se resolveria apenas com oferta de novas unidades de habitações, mas seriam necessárias também ações que promovessem melhorias em infraestrutura para que essas unidades se tornassem moradias adequadas. Grande parte das habitações no Brasil se encontra em condições de insalubridade, sem tratamento de esgotos, corre riscos de depreciação, não se encontra regularizada nos registros, dentre outros problemas. “O acelerado crescimento das favelas na última década é um indicador importante do agravamento do problema habitacional no país. Entre 1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%.” (BONDUKI. 2019, p. 89)

Dados da Fundação João Pinheiro (FJP) demonstram (desde 1995) o cenário de precarização da questão habitacional no Brasil. Segundo a FJP, o adensamento domiciliar excessivo, “definido como uma situação em que o domicílio tem mais de três moradores para cada cômodo utilizado como dormitório (...) obteve os percentuais mais elevados em 2018:

5,6% para a população em geral e 14,5% para a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020). O Panorama global é que

cerca de 1/4 da população urbana do mundo vive em favelas (mais de 1 bilhão de pessoas e até 2030 este número deve triplicar). A habitação ocupa uma média de 70% da superfície das cidades e a habitação social representa menos de 15% de todos os tipos de habitação, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020)

A moradia social em áreas urbanas só seria efetivada diante de uma política habitacional que proporcionasse uma possibilidade de acesso à moradia à população mais pobre. Porém, se não há “amplo estoque de habitação” (MARICATO. 2000, p. 15), que entende-se como alta oferta, conseqüentemente, baixo valor de mercado, não é possível efetivar tal política, diante de um alto custo que impede até mesmo a classe média de “acesso ao mercado residencial privado” (MARICATO. 2000, p. 15), ou seja, adquirir a propriedade da moradia. Maricato acredita que é possível alcançar determinadas pessoas, mas, certamente, não “atingirá uma escala de massa” (MARICATO. 2000, p. 15).

O mercado residencial não consegue incluir nem mesmo o trabalhador formal de classe média. “A regulação entre salário e preço de moradia é uma questão social, política e econômica. O quanto o salário dos trabalhadores vai cobrir de suas necessidades vitais é um produto histórico, como bem demonstrou Marx em sua obra maior.” (MARICATO. 2000, p. 19). Ainda que o trabalhador alcance o objetivo de cobrir suas necessidades com o salário, atualmente, contexto do século XXI no Brasil, a maioria da população não recebe o salário suficiente exigido para financiamento de um bem imóvel. (MARICATO, 2000)

O fato do mercado privado ser restrito a uma classe mais favorecida e políticas sociais de moradias serem escassas, resta para a população mais pobre a ilegalidade ou informalidade<sup>11</sup> para efetivação desse direito. Porém, a questão da moradia social é tratada de maneira secundária nos estudos de planejamento urbano e planos diretores. (MARICATO, 2000) “Há portanto uma correlação entre financiamento e imóvel legal que termina por excluir grande

---

<sup>11</sup> A autora apresenta dados sobre. “A maior parte das moradias, assim como boa parte das cidades, construídas no país nos últimos 20 anos foi feita sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei.” (p. 16).

parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia.” (MARICATO. 2000, p.12)

Como forma de efetivação da moradia, a ilegalidade é então um artefato utilizado para a aquisição da mesma. Os procedimentos burocráticos e documentação necessária para a legalização do bem imóvel é um longo caminho poucas vezes efetuado pela classe mais desfavorecida. Entretanto, é importante lembrar o que Maricato (2003) nos atenta: não que esse seja um artifício da classe baixa brasileira, mas a ilegalidade é muito utilizada para favorecer as camadas superiores da sociedade desde o tráfico ilegal de escravos após a abolição, proibido por lei, mas apoiado e defendido pela oligarquia brasileira.

Outro ponto a ser levado em consideração é que essas moradias construídas sem documentação necessária do imóvel são também erguidas sem qualquer planejamento arquitetônico e estrutural. Muito além de problemas estéticos, essas moradias, em sua maioria, se encontram em condições de risco de desabamento, por estarem em localização de risco e não possuírem estrutura suficiente para sustento do edifício.

Em 2006 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relatou que “cerca de 16 milhões de famílias brasileiras vivem em moradias precárias, em sua maioria na periferia de grandes cidades. Muitas não têm título de propriedade, acesso a água, luz, esgoto, escola ou posto de saúde”. (IPEA, 2006)<sup>12</sup>

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização). (MARICATO. 2003, p. 154)

Com a promulgação do Estatuto da Cidade<sup>13</sup> e a nova Lei de Regularização Fundiária em 2017, “a regularização fundiária deixou de ser compreendida na perspectiva estreita da escrituração, alcançando uma abordagem integrada com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais” (ALFONSIN; et. al. 2019, p. 173).

---

<sup>12</sup> Disponível em [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1119:reportagens-materias&Itemid=39](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1119:reportagens-materias&Itemid=39).

<sup>13</sup> Em 2001 promulgara-se o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), que regulamentou algumas previsões constitucionais e tem importante papel na execução de políticas urbanas.

## 6. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

“A utilização econômica da propriedade consiste, segundo a natureza das coisas, no *uti, frui, consummere*<sup>14</sup>. O proprietário pode realizá-la, quer por dinheiro (arrendamento, venda, troca), quer gratuitamente (empréstimo, doação), a outras pessoas (utilização mediata ou jurídica).” (JHERING, p. 15, 2005). Neste mesmo sentido o Código Civil Brasileiro prevê: “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.” (2002)

Diante destes conceitos, entende-se que o proprietário, seja ele pessoa física ou um ente federativo, tem o direito de usar, fruir e dispor da sua propriedade. Entretanto, estes direitos não são irrestritos no Brasil, tendo em vista que a propriedade deve obedecer a previsão constitucional de cumprir sua função social. Dentre o rol de direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 está a previsão de que “XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988).

Em 1916 o Código Civil previa os poderes do proprietário, contudo, o mesmo não trazia no seu texto normativo o conceito de propriedade, nem mesmo abordava preocupação com o cumprimento da função social. Foi somente com a Constituição de 1946 que houve, pela primeira vez, a preocupação com a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, na Constituição de 1967, a propriedade passa integrar o rol de direitos e garantias fundamentais e mantém a previsão do cumprimento necessário da função social da propriedade. (TEPEDINO, 2004)

A partir da previsão da função social da propriedade, só haveria proteção do Estado à propriedade que atende sua função social.

Com a promulgação da Constituição de 1988, fala-se em “inúmeras modalidades contemporâneas de propriedade” (TEPEDINO, 2004, p. 316), pois não há apenas um direito subjetivo (relação de poder) sobre determinado bem, mas uma necessidade de observância de outras relações jurídicas em que se insere a propriedade e o proprietário. (TEPEDINO, 2004)

---

<sup>14</sup> Do latim: usar, fruir e consumir.

(...) até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de uma senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica da propriedade. (TEPEDINO. 2004, p. 317)

A função social, portanto, altera a relação dos indivíduos com a propriedade, ampliando o mero direito real (domínio do titular sobre a coisa), alcançando uma modificação no exercício desse domínio, que deve obedecer previsões extras, num plano social (funcionalidade da propriedade na sociedade), para a manutenção do direito como proprietário. Há, portanto, a supremacia do interesse coletivo sobre o interesse particular, tendo em vista os princípios fundamentais previstos constitucionalmente (TEPEDINO, 2004). “O interesse particular é um dos vetores que devem ser levados em consideração para a exata compreensão do interesse público e o atendimento do bem comum. Por outro lado, reconhece-se também uma dimensão social em interesses eminentemente privados.” (CARDOSO. 2016, p. 405)

Desse modo, a despeito da perspectiva de uma possível constitucionalização do direito civil, o Código Civil de 2002 passa então a prever a função social da propriedade<sup>15</sup>, inexistente na legislação civil anterior, embora já amparada constitucionalmente.

## 7. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA E CARACTERÍSTICAS

Diante da realidade apresentada até aqui, identifica-se então a necessidade de alterações legislativas para dar cumprimento efetivo a um direito fundamental. Ainda que o direito à moradia esteja constitucionalmente previsto, são necessárias outras medidas para concretizá-lo. Entretanto, o cenário brasileiro deixa bem claro que a existência de leis não consegue solucionar a ampla necessidade de efetivação desse direito.

Pensando nisso, far-se-á uma breve exposição do caminho percorrido até a presente data das legislações federais que têm como intuito a efetivação do direito que trataremos neste capítulo: a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM). Posteriormente,

---

<sup>15</sup> Art. 2.035 (...) Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos. (BRASIL, 2002)

questiona-se o que falta para que a legislação apresentada seja aplicada, tendo em vista que não há escassez normativa.

Ainda que existam textos normativos anteriores à Constituição de 1988 que tratam de assuntos envoltos à efetivação da moradia, utiliza-se como ponto de partida a Constituição, com o entendimento de que só a partir da mesma que nasce o dever de todo e qualquer processo legislativo preservar e promover a dignidade da pessoa humana.

A CUEM está prevista no parágrafo primeiro do art. 183 da Constituição<sup>16</sup> que no caput prevê requisitos de usucapião (título de domínio) em área utilizada “para sua moradia ou de sua família”. Ou seja, o parágrafo amplia a efetivação do direito à moradia, com a hipótese da CUEM. Entretanto, logo em seguida, no parágrafo terceiro<sup>17</sup>, a lei prevê a impossibilidade de usucapir bens públicos, o que esclarece que a previsão do caput não se adequa aos bens públicos, mas a hipótese de CUEM não entra na proibição prevista em lei. (MARRARA, 2019)

Como os imóveis públicos são imprescritíveis por norma constitucional (não se sujeitando a usucapião), a única medida que permite compatibilizar a permanência dos moradores com o domínio público do bem é a outorga de uso. E mais: para que se dê um mínimo de previsibilidade aos ocupantes, não seria adequado o emprego de outorgas precárias como a autorização ou a permissão de uso, daí porque o legislador bem apontou a figura da concessão de uso. (MARRARA, 2019)

A Constituição, entretanto, além de dispor de forma desarranjada sobre tal concessão, colocando-a no parágrafo de um caput que trata de usucapião, também não dá muitos detalhes ou diretrizes a respeito da concessão, cabendo aos entes federativos o fazer. Entretanto, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) dava maiores esclarecimentos a respeito das possíveis concessões.

O então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, porém, vetou os artigos do Estatuto da Cidade que regulamentavam a CUEM com a justificativa de que precisariam ser revistos, pois contrariavam interesses públicos e continham lacunas, já que não previam datas essenciais para aplicação desse direito. (MARRARA, 2019)

---

<sup>16</sup> § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. (BRASIL, 1988)

<sup>17</sup> § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

No mesmo ano de promulgação do Estatuto da Cidade, foi aprovada a Medida Provisória n. 2.220/2001. “Nela, introduziu[-se] a concessão de uso especial de imóvel público situada em área urbana para fins de moradia em nove artigos que permaneceram intactos até a edição da MP n. 759 de 2016, convertida então na Lei n. 13.465, de 2017.” (MARRARA, 2019)

Foi com a promulgação da Lei 11.481/2007, que trata da regularização fundiária no Brasil, que houve a ampliação da “concretização da função social da propriedade e eleva à condição de direitos reais a concessão de uso e a concessão de uso para fins de moradia”, inserindo a CUEM no rol de direitos reais do Código Civil de 2002. (CARDOSO, 2016, p. 405).

A Lei 13.465/2017 posteriormente previu que os requisitos para a CUEM se assemelhavam aos requisitos da usucapião.

Art. 77 (...) Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

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

É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais. (BRASIL, 2017)

O que a CUEM traz de inovador e especial ao ordenamento jurídico brasileiro é a possibilidade de concessão de bens públicos com finalidade de moradia. O que era possível através de contratos administrativos, para outras finalidades, passa a existir com o intuito também de garantir um direito fundamental. (MARRARA, 2019)

A concessão de uso para fins de moradia é especial por sua gratuidade (ou vedação de cobrança pelo uso), perpetuidade (não havendo possibilidade de se estipular termo final), vinculação (já a legislação confere um direito ao ocupante), unilateralidade (pois, em geral, não haverá contrato) e contratação direta, sem licitação. (MARRARA, 2019)

Essas características da CUEM explicitadas por Marrara (2019) são justamente atributos que não existiam antes da mesma. Não havia concessão de bens públicos para fins de moradia,

muito menos com a estabilidade da perpetuidade e vinculação. Entretanto, questiona-se se de fato o surgimento da CUEM solucionou as ocupações existentes em imóveis públicos no Brasil e se existe uma disposição por parte dos entes em conceder esses imóveis que não estão cumprindo função alguma.

Faremos uma breve exposição das alterações ocorridas a partir da MP 2.220/2001 até a Lei n. 13.465, de 2017:

### **8.1. MP 2.220/2001**

“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”<sup>18</sup> (BRASIL, 1988)

Obedecendo a previsão constitucional sobre a matéria e procedimento de conversão em Lei das Medidas Provisórias, a MP 2.220/2001 “dispõe sobre a concessão de uso especial (...), cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências” (BRASIL, 2001)

A presente MP previa os requisitos para a CUEM individual e coletiva, as hipóteses de transferência e extinção do direito, além de prever a possibilidade da CUEM para ocupações de imóveis públicos, e em casos de imóveis em situação que colocasse em risco a vida dos ocupantes, o Poder Público deveria garantir outro local para o possuidor. (BRASIL, 2001)

Entretanto, para que uma MP não perca sua eficácia, a mesma deve ser convertida em Lei “no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”<sup>19</sup>. (BRASIL, 1988). Como dito anteriormente, foi essa MP que introduziu a concessão de uso especial de imóvel público situada em área urbana para fins de moradia, a qual manteve nove artigos intactos até a edição da MP n. 759 de 2016, convertida posteriormente na Lei n. 13.465, de 2017.

### **8.2. LEI 11.481/2007**

---

<sup>18</sup> Art. 62, Constituição Federal de 1988.

<sup>19</sup> § 3º, art. 62, Constituição Federal de 1988.

Atento às necessidades da sociedade brasileira, o legislador trouxe à baila a Lei n. 11.481/07, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, dentre elas a criação de novos direitos reais, como forma de contemplar os programas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social. (CARDOSO. 2016, p. 419)

Como dito no início desta sessão, foi a Lei 11.481/2007 que inseriu no rol de direitos reais do Código Civil de 2002 a concessão de uso especial para fins de moradia. Entretanto, “aos novos direitos não foi atribuído um título específico, o que gera algumas incompletudes e desloca a regulamentação da matéria para a esfera da legislação administrativista.” (CARDOSO, p. 405, 2016). Deste modo, após novas discussões legislativas, foi promulgada a Lei 13.465/2017 que regulava a CUEM em bens públicos.

### 8.3. LEI 13.465/2017

A Lei n. 13.465/2017 dispõe sobre regularização fundiária, alienação de bens públicos e outras matérias. Dentre as disposições, a Lei trata do direito real de uso e da CUEM, sendo esta última a matéria que adentramo-nos neste momento. (BRASIL, 2017)

A Lei repete os dispositivos das MP citadas anteriormente, com a alteração de que aqueles que cumpriram o prazo estipulado para a CUEM até 22 de dezembro de 2016 já teriam o direito à mesma. (BRASIL, 2017)

Deste modo, fica então aprovada a CUEM individual e coletiva, para imóveis privados e públicos, no Brasil. Ou seja, novos mecanismos foram criados de modo a garantir a legitimação da posse de bens públicos para fins de moradia.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o Brasil tem mais de 5 milhões de moradias irregulares<sup>20</sup>. Iniciamos este trabalho fazendo referência a um princípio norteador da Constituição brasileira e das outras leis que à seguem: a dignidade da pessoa humana. Entretanto, a realidade é de desigualdade social e concentração de riquezas, que

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[27](https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/brasil-tem-mais-de-5-milh%C3%B5es-de-moradias-irregulares-diz-ibge-1.424317#:~:text=Dos%20mais%20de%2065%2C5,Geografia%20e%20Estat%C3%ADstica%20(IBGE).>.</a></p></div><div data-bbox=)

impossibilita a vivência desse princípio da mesma forma para toda a população - se é que se pode falar em dignidade para todos.

O que defendeu-se no trabalho foi a efetivação de uma moradia digna (adequada). Não se deve falar em efetivação de moradia sem características mínimas para promoção da dignidade da pessoa humana.

O acesso à moradia adequada pode ser uma pré-condição para a realização de vários outros direitos humanos, incluindo o direito a trabalho, saúde, segurança social, voto, privacidade ou educação. A possibilidade de ganhar a vida pode ser seriamente prejudicada quando uma pessoa for transferida, depois de uma remoção forçada, a um lugar isolado, onde não haja oportunidades de emprego. Sem comprovante de residência, as pessoas sem-teto podem não ser capazes de votar, desfrutar de serviços sociais ou de receber cuidados de saúde. Moradia inadequada pode ter repercussões diretas sobre o direito à saúde, por exemplo, se as casas e assentamentos tiverem pouca ou nenhuma água potável e saneamento, ou se estiverem em locais expostos a resíduos tóxicos, em razão dos quais os moradores podem cair gravemente doentes. (BRASIL, 2013, p. 69)

Como tentativa de ampliação da efetivação do direito à moradia, amplia-se também a possibilidade de utilização de bens públicos, concedendo-os especialmente para fins de moradia. A princípio, o novo direito surge com a esperança de efetivar o que a impossibilidade de usucapir bens públicos impede. Não obstante, o que se tem na prática são poucas mudanças, diante dos requisitos previstos para a CUEM.

Vimos também a forte influência do mercado imobiliário nos rumos da efetivação de direitos no Brasil. Diante disso, Maricato (2000) atenta que não basta a criação de leis, mas é necessária mobilização pública e social para desenvolver essas políticas. “A promoção direta do Estado é indispensável, mas não se deve ter a ilusão de que a gestão de todos os aspectos se fará de forma direta.” (p. 23). A legislação deve funcionar de maneira a frear/regular a valorização do mercado imobiliário. Além disso, ações de organizações e a facilitação para concretização de documentações são de extrema importância. A efetivação dessa política afeta interesses de grandes empresas. Além das mudanças na economia, há um reflexo direto na cultura e história do país. Mas a autora relembra a necessidade de defender os direitos e brigar pela causa dos excluídos. (MARICATO, 2000)

A CUEM aparentemente serviria para regularizar os altos índices de moradias irregulares e ampliar a efetivação do direito à moradia. Contudo, de modo preliminar, o que se

tem da pesquisa jurisprudencial não é muito animador, ou sugestivo, para um balanço dos 13 anos de CUEM no Brasil<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Ao buscar as palavras “concessão de uso” e “moradia” no espaço de pesquisa jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no dia 09 de novembro de 2020, foram encontrados 41 acórdãos, 99 decisões monocráticas e 2653 sentenças. Dos 41 acórdãos, 24 tratam especificamente do deferimento ou não da CUEM, sendo que os outros acórdãos são publicado sem alcançar o mérito ou tratam apenas de renovação da CUEM ou de concessão para construção que não cumprira o prazo de início.

A questão é: dos 24 acórdãos que decidem sobre deferimento ou não da CUEM, apenas 4 deles decidem pela concessão e os outros 20 indeferem o pedido por falta dos requisitos presentes nas leis tratadas para a CUEM.

## **Referências bibliográficas**

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Et. al. **Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil.** Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. pp.168-193. 2019

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** Análise Social, vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** arq.urb, n. 1, p. 70-104, 10 dez. 2019.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo.** São Paulo. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. **Lei n.10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>.

BRASIL. **Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à moradia adequada.** – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CARDOSO, Patrícia Silva. **Os direitos reais e a Lei n. 11.481/07: reflexões sobre a funcionalização do regime da propriedade pública.** Revista de Direito da Cidade. vol. 08, n.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Conteúdos do Seminário Internacional Pesquisa Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias: avanços e desafios.** Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/conteudos/>>.

JHERING, Rudolf von. **Teoria Simplificada da Posse.** Tradução: Ricardo Rodrigues Gama. 1ª ed. Campinas: Russel Editores, 2005.

KOWARICK, Lúcio. **Cidade e cidadania: cidadão privado e subcidadão público.** São Paulo em perspectiva, 5 (2): 2-8, abril/junho. 1991

MARICATO, Ermínia. **Habitação social em áreas centrais.** Revista Oculum Ensaios. n. 1. 2000

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo em perspectiva, 14(4) 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados 17 (48), 2003

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

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

RIBEIRO, Daniel Mendes. **Dignidade humana versus dignidade da pessoa: uma análise das modificações radicais da estrutura do Homo sapiens.** Universidade Federal de Minas Gerais. 10-Mar-2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASUHFC>>.

ROLNIK, RAQUEL; et. al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

SILVA, Helena Menna Barreto; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A legislação, o mercado o acesso à habitação em São Paulo**. Workshop habitação: como ampliar o mercado? Lincoln institute of land policy. Laboratório de habitação e assentamentos humanos da faculdade de arquitetura e urbanismo da Universidade de São Paulo.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 3ª Edição atualizada. Rio de Janeiro. Renovar: 2004.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>>.