



FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA
ALESSANDRO MEDEIROS PEDRO

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA CONCESSÃO DE USO
ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**

FIC - MINAS GERAIS

2014

ALESSANDRO MEDEIROS PEDRO

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DA CONCESSÃO DE USO
ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**

Monografia apresentado à banca examinadora do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga - FIC, como exigência, requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Área de Concentração: Direito Administrativo e Direito Constitucional.
Orientador: Prof. Msc. Salatiel Ferreira Lucio.

FIC - CARATINGA

2014

RESUMO

O direito social à moradia vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões jurídicas e sociais, em face dos altos índices de déficit habitacional nas cidades, da urbanização acelerada e desordenada, da irregularidade fundiária e da dificuldade de acesso a uma moradia digna para as parcelas mais pobres da sociedade. Entretanto, o direito social à moradia até hoje não se verifica concretizado nas cidades brasileiras, apesar de proclamado pelo artigo 6º da Constituição Federal como direito social. Os direitos sociais vêm ganhando eficácia jurídica, sendo passíveis de aplicação direta e imediata, embora de forma limitada. Além disso, os ordenamentos jurídicos cada vez mais protegem esses direitos com garantias institucionais asseguradas pela Constituição. No entanto, os direitos sociais visam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais, em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo estado democrático de direito.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	04
CAPÍTULO I - A CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO À MORADIA.....	06
1.1- Posse e propriedade.....	06
1.2- Direito social à moradia e a tutela do direito à habitação.....	11
1.3- Proteção ao mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.....	13
CAPÍTULO II - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	18
2.1- Regularização fundiária e o direito a cidades sustentáveis.....	18
2.2- Prestações estatais à tutela do direito à moradia.....	23
2.3- Diferenciações básicas entre a concessão de uso especial para fins de moradia dos principais instrumentos e regularização fundiária.....	28
CAPÍTULO III – CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A CONCRETIZAÇÃO AO DIREITO À MORADIA.....	31
3.1- Legislação simbólica a luz da aplicabilidade e eficácia da concessão de uso especial para fins de moradia.....	31
3.2- Requisitos, procedimentos, prazo prescricional e extinção do direito a concessão de uso especial para fins de moradia.....	36
3.3- Aplicação e concretização do artigo 183 da Constituição Federal e da Medida Provisória 2.200 de 2001.....	39
3.4- Concessão de uso especial para fins de moradia como garantia constitucional do direito à moradia.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIA.....	47

INTRODUÇÃO

O direito à concessão de uso especial para fins de moradia é um direito subjetivo, tendo por desígnio regularizar a moradia das pessoas que habitam irregularmente em imóveis públicos.

Vale salientar que a concessão de uso especial para fins de moradia apresenta-se como um importante instrumento para a realização da função social da propriedade pública, pois viabiliza a regularização fundiária, bem como o exercício do direito constitucional à moradia.

Este instrumento foi inserido na Constituição Brasileira de 1988, devido a mobilizações sociais na época da constituinte, para que fosse dada a devida importância à reforma urbana, haja vista a necessidade de garantia do direito a moradia aos cidadãos brasileiros.

O instituto foi regulamentado pela lei 10.257/01 que dispõe sobre o Estatuto da Cidade. No entanto, os artigos referentes à concessão de uso foram vetados pelo Chefe do Executivo, na época o presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo posteriormente criada a Medida Provisória 2.220/01 para regulamentação do mesmo.

A Medida Provisória 2.220/01 disciplinou o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia em bens públicos. O parâmetro básico para incidência da norma é a posse ininterrupta e sem oposição em terrenos públicos, em área urbana, com finalidade de moradia.

Ter acesso a uma moradia constitui claramente uma necessidade para o ser humano, e sem dúvida é a estrutura principal que permite ao homem a realização de suas obras, de sonhar e realizar seus sonhos. Assim, todos têm o direito a um lugar adequado para viver. Isto significa que todas as pessoas têm o direito fundamental a uma moradia segura e confortável, localizada em um ambiente saudável que promova a qualidade de vida dos moradores e da comunidade.

Neste sentido, o presente estudo tem o objetivo de traçar um histórico da concessão de uso especial para fins de moradia e analisar a constitucionalidade de sua regulamentação e sua razoável eficácia quanto à aplicabilidade. Verificando ainda, se o instituto embora decorra de ato vinculado da administração pública, é instrumento hábil para se promover a concretização do direito social à moradia, garantindo o cumprimento do mínimo existencial e a proteção da dignidade da pessoa humana.

CAPÍTULO I - A CONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO À MORADIA

Para se adentrar na temática proposta neste capítulo inicial faz-se necessário discutir os temas posse e propriedade, bem como, direito social à moradia e a tutela do direito à habitação e por último a proteção ao mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. Estes assuntos estão delineados, ainda que de forma sucinta neste capítulo.

1.1 POSSE E PROPRIEDADE

A compreensão do que vem a ser a noção do Direito à moradia nos remete a concepção de dois grupos de direitos, que possuem entre si ínfima relação: Posse e propriedade.

A começar a análise do direito de posse, tem-se à ideia de que é o exercício de fato de algum dos poderes do proprietário, e quem exerce tais poderes é considerado possuidor (artigo 1.996 Código Civil).

Ao longo do tempo, surgiram duas teorias sobre a posse: a subjetiva e a objetiva. A primeira, defendida por Friedrich Karl Von Savigny, considera que a posse é caracterizada quando se tem o poder sobre a coisa e mais a intenção de ser dono, em outras palavras, para haver posse, devem estar presentes dois elementos, um de natureza objetiva (o corpus) e outro de natureza subjetiva (o animus). O corpus é o poder físico sobre a coisa, e o animus é a intenção de ter a coisa como sua. Se faltar à relação jurídica a presença do animus, não haverá posse, mas sim, mera detenção. A segunda, defendida por Rudolf Von Ihering, leva apenas em conta o fato de o possuidor se comportar em relação à coisa como se fosse o dono, desconsiderando a intenção, mas sim o fato, ou seja, é o mero exercício da propriedade.

A teoria objetiva é a teoria adotada pelo Código Civil Brasileiro. Nesta teoria é possível o desdobramento da posse em posse indireta (posse de

pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal ou real – Artigo 1.197 do Código Civil) e posse direta (posse daquele que a exerce diretamente sobre a coisa, exercendo os poderes do proprietário), e também amplia o conceito de posse.

Por outro lado, a perspectiva do direito de propriedade merece respaldo a partir de uma análise civil-constitucional. Entretanto, a propriedade é um poder que a pessoa exerce sobre a coisa. Nesse sentido para Maria Helena Diniz “a propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica tem de usar, gozar, dispor e reaver”.¹

Já para Clovis Beviláqua, “a propriedade é o poder assegurado pelo grupo social à utilização dos bens da vida física e moral”.²

Importante ressaltar que a propriedade é um direito fundamental elencado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Para Salert:

Direitos fundamentais referem-se àqueles direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado (caráter nacional). Diferem dos direitos humanos com os quais são frequentemente confundidos na medida em que os direitos humanos aspiram à validade universal, ou seja, são inerentes a todo ser humano como tal e a todos os povos em todos os tempos, sendo reconhecidos pelo Direito Internacional por meio de tratados e tendo, portanto, validade independentemente de sua positivação em uma determinada ordem constitucional.³

Contudo, pode-se afirmar ainda que a propriedade é um direito real, ou seja, está elencado no artigo 1.225, I, do Código Civil. Os direitos reais garantem ao seu titular um poder direto e imediato sobre a coisa, sobretudo, o direito de sequela, que é o direito de buscar sua coisa de quem injustamente a possua ou a detenha. Os direitos reais possuem efeitos “*erga omnes*”, ou seja, contra todos. Em relação à fundamentação proposta, a propriedade confere então ao seu titular o direito de usar, fruir, dispor e reaver a coisa. É um direito complexo em função de existirem vários outros direitos consubstanciados, ou seja, inseridos em si; absoluto por garantir ao seu titular o direito de utilizar da

¹DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 848.

²BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Coleção histórica do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003, p 127.

³SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 35 e 36.

coisa da forma que quiser, não se extinguindo pelo seu não uso; perpétuo por ser característica intrínseca da propriedade; exclusivo devido ao fato do proprietário poder proibir que terceiro pratique qualquer ato de domínio. Clovis Beviláqua conceitua Direitos Reais como “o complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes às coisas sustentáveis de apropriação pelo homem”.⁴

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, em seu art. 5º, inciso XXII, limita o seu exercício, no inciso XXIII, ao determinar que a propriedade atenda a sua função social. A propriedade privada vista por muito tempo como viés de absolutividade, passou a poder ser atingida para atender a função social. De forma que, tanto quanto à propriedade (urbana ou rural) como à posse se faz necessário dar-lhe-á função social. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

[...] a função social se dirige não só a propriedade, aos contratos e à família, mas à reconstrução de qualquer direito subjetivo, incluindo-se aí a posse, como fato social, de enorme repercussão para a edificação da cidadania e das necessidades básicas do ser humano.⁵

Alexandre de Moraes caracteriza a função social como:

[...] elemento estrutural da definição do direito à propriedade privada e da limitação legal de seu conteúdo demonstrada à substituição de uma concepção abstrata de âmbito meramente subjetivo de livre domínio e disposição da propriedade por uma concepção social de propriedade privada, reforçada pela existência de um conjunto de obrigações para com os interesses da coletividade, visando também à finalidade ou utilidade social que cada categoria de bens objeto de domínio deve cumprir.⁶

Para José Afonso da Silva:

A função social da propriedade urbana ‘constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade’. Nessa construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito

⁴BEVILAQUA, Clovis apud FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 1.

⁵FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 38.

⁶MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 6. ed., São Paulo: Saraiva. 2006, p.268.

de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.⁷

Segundo o mencionado autor, é o direito urbanístico que determina os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana. Para ele:

o regime jurídico da propriedade urbana tem seu lado civil, como tem seu lado administrativo e tributário. Aquele, no entanto, só diz respeito às relações civis do direito de propriedade, que geram, como vimos, um direito subjetivo do proprietário em face das demais pessoas, que têm o dever de respeitar a situação jurídica subjetiva ativa (de vantagem) do proprietário. É nesse âmbito que integram as disposições sobre as propriedades contidas na legislação civil, inclusive as limitações de direito privado.⁸

Interessante ainda, trazer a baila a manifesto de Edésio Fernandes:

A função social da propriedade não se configura como um limite a si mesma: ela não consiste simplesmente numa obrigação imposta ao proprietário, segundo o qual ele deve otimizar os recursos que sua propriedade oferece. Limites e obrigações são elementos externos a qualquer instituto do direito, ou seja, são elementos que incidem sobre o sujeito ou objeto de direito. A função social, contudo, é elemento conformador da propriedade, que aparece como uma de suas muitas facetas. Trata-se, pois, de direito intrínseco à propriedade.

O conceito de propriedade encerra em si a função social e o direito de propriedade é, por consequência, só e legítimo na medida em que a função social estiver sendo cumprida.⁹

Assim, a função social da propriedade foi alçada à condição de elemento condicionante do exercício da propriedade, conforme insculpido no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, bem como princípio da ordem constitucional econômica, capitulado pelo artigo 170, inciso III, e das políticas urbana (artigo 182, §2º) e agrícola e fundiária (artigo 186). Com esta imposição, a de cumprimento da função social, espera o texto constitucional obter uma melhor e mais justa distribuição das riquezas sem, no entanto, necessariamente socializar a propriedade.

Segundo Venosa “toda a propriedade ainda que resguardando o direito do proprietário deve cumprir uma função social”.¹⁰

Seguindo a linha de raciocínio de Venosa, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald complementam:

⁷SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80

⁸SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80

⁹FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 124-125.

¹⁰VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 147.

A posse é uma extensão dos bens da personalidade. A moradia é um dos bens que integram a situação existencial de qualquer pessoa. O papel da função social em relação à moradia é o de conceder a um espaço de vida e liberdade a todo ser humano independente da questão da propriedade, pois esta se prende à patrimonialidade e à titularidade.¹¹

Para Figueiredo:

A concepção de função social nasceu da noção de que, enquanto vivente em sociedade, o homem deve empregar esforços no sentido de dar sua contribuição ao bem estar da coletividade em detrimento dos interesses unicamente individuais. Neste contexto, erige-se a teoria da função social, segundo a qual todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira.¹²

Betânia de Moraes Alfonsin e Edésio Fernandes estabelecem que:

O princípio da Função Social da Propriedade, tal como foi esculpido pela Constituição Federal e, agora, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, é a espinha dorsal da Política Urbana brasileira e deve aplicar-se às áreas tanto privadas quanto públicas.¹³

Contudo, far-se-á necessário sempre observar se a posse ou propriedade está atingindo seus fins sociais e caso não esteja é interessante o proprietário ter ciência que pode ele ser vítima de um usucapto em seu imóvel. Nesse parâmetro, o instituto da usucapião não abrange aos bens públicos, mesmo aqueles que não estão tendo função social, mas podem ser concedidos para uso (posse) em benefícios das pessoas que possuem os requisitos legais. Importante ainda, jamais confundir posse com a propriedade. Esta é fundada em uma relação de direito (natureza jurídica), enquanto aquela é fundada em uma relação de fato (natureza fática). Ao falar em tomar posse, não significa que vamos ser proprietário de algo, mas sim usufruir daquilo que o titular e/ou proprietário me dá o direito (posse) de usar. Ou por alguma lei, terei o direito de usar. Nesse entendimento o Tribunal Justiça de Minas Gerais proclama a seguinte jurisprudência:

Agravo de instrumento. Conflitos agrários. O juiz não pode revogar, de ofício, liminar concedida em ação possessória. A posse não se

¹¹FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 43.

¹²FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin. **A propriedade no Direito Ambiental**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 83.

¹³ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade – Diretrizes, Instrumentos e Processo de Gestão**. Atual. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 414.

confunde com a propriedade e a propositura da ação reivindicatória não tem o condão de tornar ineficaz a liminar concedida em ação possessória. Recurso a que se dá provimento” (TJ/MG, Ac. 8ª Câmara Cív., AgInstr. 1.0000.00.314771-7/000 – comarca de Belo Horizonte, rel. Des. Fernando Bráulio, j. 02.06.03).¹⁴

Pode-se dizer então que a função social da propriedade relativizou o direito de propriedade, pois este deixa de ser um direito absoluto e passa a ser um direito relativo, por haver a obrigatoriedade de dar a propriedade uma função social de modo que o proprietário ou o possuidor não pode deixar que determinado bem permaneça sem essa efetivação dos devidos fins sociais. Contudo, é com o direito social à moradia e com a efetiva tutela do direito à habitação que a propriedade passa a ter vigor em termos teóricos.

1.2 DIREITO SOCIAL À MORADIA E A TUTELA DO DIREITO À HABITAÇÃO

O direito social à moradia vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões jurídicas e sociais, em face dos altos índices de déficit habitacional nas cidades, da urbanização acelerada e desordenada, da irregularidade fundiária e da dificuldade de acesso a uma moradia digna para as parcelas mais pobres da sociedade. Entretanto, o direito social à moradia até hoje não se verifica concretizado nas cidades brasileiras, apesar de proclamado pelo artigo 6º da Constituição Federal como direito social. Os direitos sociais vêm ganhando eficácia jurídica, sendo passíveis de aplicação direta e imediata, embora de forma limitada. Além disso, os ordenamentos jurídicos cada vez mais protegem esses direitos com garantias institucionais asseguradas pela Constituição. No entanto, os direitos sociais visam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais, em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo estado democrático de direito. Nesse sentido, para Jose Afonso da Silva:

¹⁴BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 1.0000.00.31477-7/000** / MG – Rel. Des. Fernando Bráulio. Minas Gerais, DJ 02.06.03. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa>. Acessado em: 01 Set. 2014.

São prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações desiguais. Dessa forma, possibilita ao indivíduo exigir do Estado prestações positivas e materiais para a garantia de cumprimento desses direitos.¹⁵

Para Pedro Lenza:

O direito social à moradia é fundamental, pois a moradia é um dos componentes básicos para uma vida digna. Como pode o cidadão viver sem uma moradia? A moradia serve de proteção, de amparo contra as intempéries da natureza, é na moradia que o cidadão abriga sua família, constrói seu lar.¹⁶

Com intuito de auxiliar na real efetivação do direito a moradia, e dar função social ao bem público, garantindo assim o interesse social, regulamentada pelo artigo 183 da Constituição Federal que institui garantia que assegura o direito à moradia em imóveis públicos àqueles que preencham os seus requisitos, denominada concessão de uso especial para fins de moradia, que é um direito subjetivo, tendo por desígnio regularizar a moradia das pessoas que habitam irregularmente em imóveis públicos. Este instrumento foi inserido na Constituição Brasileira de 1988, devido a mobilizações sociais na época da constituinte, para que fosse dada a devida importância à reforma urbana, haja vista a necessidade de garantia e concretização do direito à moradia aos cidadãos brasileiros, nesse mesmo sentido foi criada a Medida Provisória 2.220/01, que versa sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Ainda, no prisma do direito social à moradia, para que este seja concretizado temos o gozo efetivo de imóveis não sujeitos a regularização fundiária, a moradia via contrato de locação, imóveis que ainda não foram objeto de partilha, programas sociais, por exemplo, minha casa minha vida, dentre outras diversas modalidades de garantir o direito à moradia.

Há de se destacar o direito à habitação como paradigma protetional do direito à moradia, nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

No campo dos direitos reais de fruição, a menor amplitude concerne ao direito real de habitação. Seria um direito real de uso limitado à

¹⁵SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional Positivo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 286.

¹⁶LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1078.

habitação, pois, além de incessível, não admite qualquer forma de fruição. Como o próprio nome descreve, circunscreve-se à faculdade de seu titular residir gratuitamente e temporariamente em um prédio, com sua família. O imóvel só se destina à ocupação direta do beneficiário, posto insuscetível de locação ou, ao menos, comodato, sob pena de resolução contratual.

Vale dizer, o proprietário reserva consigo todos os poderes dominiais, exceto a possibilidade do exercício de moradia, pois a habitação foi destacada em favor do beneficiário.¹⁷

Contudo, o direito real de habitação é ainda o direito que tem o cônjuge supérstite, de permanecer residindo na morada do casal após o falecimento de seu consorte, independente do regime de bens de seu casamento, desde que, aquele imóvel que era usado pelo casal como moradia seja o único bem de natureza residencial a ser inventariado. Não existem limitações quanto ao tempo de durabilidade deste direito, sendo assim, mantido pelo cônjuge sobrevivente de maneira vitalícia. Ressalta-se o fato de que direito ora tratado é de moradia e não de usufruto, portanto, o cônjuge só poderá continuar a morar no imóvel, mas não pode, a qualquer título, transferir sua posse direta, seja de maneira onerosa, seja de maneira gratuita. Contudo, não há ressalvas sobre a exclusividade de moradia do cônjuge, podendo, então naquele imóvel residir com parentes, filhos ou até, com um novo cônjuge, posto que o novo Código Civil, ao contrário do que determinava o antigo, não exige que se mantenha o estado de viuvez para o exercício do direito real de habitação.

Para que de fato ocorra a efetivação do direito social à moradia e da tutela do direito à habitação existe no ordenamento jurídico brasileiro dois princípios de suma importância, auxiliando na concretização dos direitos fundamentais. A saber: princípio do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

1.3 PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

¹⁷FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 604-605.

O princípio do mínimo existencial é de grande relevância para o ordenamento jurídico brasileiro e de suma importância para as pessoas. O mínimo se refere aos direitos relacionados às necessidades sem as quais não é possível viver como gente. É um direito que visa garantir condições mínimas de existência humana digna, e se refere aos direitos positivos, pois exige que o Estado ofereça condições para que haja eficácia plena na aplicabilidade destes direitos. Nessa linha de raciocínio Salert complementa ao abordar o assunto:

Há que enfatizar que o mínimo existencial é compreendido como todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de uma vida saudável tem sido identificado por alguns como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, núcleo este blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade.¹⁸

O mínimo se refere aos direitos relacionados às necessidades sem as quais não é possível “viver com dignidade”. É um direito que visa garantir condições mínimas de existência humana digna, e se refere aos direitos positivos, pois exige que o Estado ofereça condições para que haja eficácia plena na aplicabilidade destes direitos.

Os direitos abrangidos pelo mínimo existencial são os que estão relacionados com os direitos sociais, econômicos e culturais, previstos na Constituição Federal (como a moradia, o trabalho, o salário mínimo, a alimentação, a vestimenta, o lazer, a educação, o repouso, às férias e às despesas importantes, como água e luz). São direitos de segunda geração que possuem caráter programático, pois o Estado deve desenvolver programas para que esses direitos alcancem o indivíduo.

O mínimo existencial, portanto, abrange o conjunto de prestações materiais necessárias e absolutamente essenciais para todo ser humano ter uma vida digna. Ele é tão importante que é consagrado pela Doutrina como sendo o núcleo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Contudo, para a proteção e garantia dos direitos fundamentais, é muito importante mencionar também o princípio da dignidade da pessoa humana, tipificado no artigo 1º, inciso III, da Constituição

¹⁸SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 62.

Federal de 1988. Para proporcionar um entendimento melhor sobre este princípio Sarlet conceitua:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existências mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹⁹

O princípio da dignidade da pessoa humana constitui o critério unificador de todos os direitos fundamentais, o qual todos os direitos do homem se reportam, em maior ou menor grau. Nesse sentido, afigura-se digna de registro a manifestação de Sarlet:

A dignidade da pessoa humana, na condição de valor fundamental atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhes são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade.²⁰

Ainda nesse contexto de conferir à dignidade da pessoa humana um status de princípio fundamental, essencial, fonte de todo ordenamento jurídico brasileiro, manifesta-se o STF:

[...] o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa - considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) - significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo (...). (HC 95464, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/02/2009, DJe-048 DIVULG 12-03-2009 PUBLIC 13-03-2009 EMENT VOL-02352-03 PP-00466)²¹

O princípio da dignidade da pessoa humana, ao qual se reporta a ideia democrática, como um dos fundamentos do Estado de Direito Democrático,

¹⁹SARLET, Ingo Wolfgang. **Ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. In: Dimensões da Dignidade. 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 9.

²⁰SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 6. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 88-89.

²¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 95464 / DF** - Distrito Federal. Rel. Ministro Celso de Mello. Brasília, DJ 12.03.2009. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 10 Set. 2014.

torna-se o elemento referencial para a interpretação e aplicação das normas jurídicas. O ser humano não pode ser tratado como simples objeto, a partir desta ideia passou também a reconhecer que ao ser humano não se pode atribuir valor ou preço, pois o ser humano em virtude tão somente de sua condição meramente biológica, gênero humano, e independentemente de qualquer outra circunstância, é possuidor de dignidade, isso de via unilateral, sendo então segundo a concepção do direito moderno “igual” aos seus demais diante da lei. Nesse prisma de raciocínio preleciona Immanuel Kant:

No reino dos fins, tudo tem um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo o preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade.²²

O ordenamento jurídico brasileiro proporciona a todos os cidadãos o direito de tratamento idêntico pela lei, sendo uma garantia constitucional. A igualdade é fundamental para a democracia, dando a todos a equiparação no que diz respeito ao gozo e fruição de direitos. O artigo 5º, da Constituição Federal, consagra serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Neste sentido, Pedro Lenza expõe:

deve-se buscar não somente essa igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, primeiramente, a igualdade material, uma vez que a lei devesse tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.²³

Os direitos sociais e o princípio da igualdade são os que mais se aproximam do princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania, pois visam a reduzir as desigualdades entre as pessoas, proporcionando aos indivíduos melhores condições de vida. Portanto, em obediência aos princípios mencionados, bem como aos Direitos Fundamentais consagrados pelo constituinte de 1988, o Estado tem o dever de proporcionar aos indivíduos o pleno exercício dos Direitos Sociais, para que possam viver com dignidade, livres da insegurança de forma que haja garantia do mínimo existencial e da proteção à dignidade da pessoa humana.

²²KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 65.

²³LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 973.

CAPÍTULO II - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Para se adentrar na temática proposta neste capítulo intermediário, é relevante abordar os temas regularização fundiária e o direito a cidades sustentáveis, como também, as prestações estatais à tutela do direito da moradia e fazer diferenciações básicas entre a concessão de uso especial para fins de moradia dos principais instrumentos de regularização fundiária. Entretanto, não se pretende esgotar estes assuntos, apenas trazer a baila para uma melhor compreensão.

2.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS

A Lei n.11.977/2009²⁴ é conhecida por ter criado o “Programa Minha Casa Minha Vida” destinada a suprir o déficit habitacional e assegurar o direito constitucional à moradia. Tal norma também se ocupa de regulamentar a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e inovou ao instituir uma forma de usucapião que dispensa a intervenção judicial. A dinâmica social de ocupação do solo urbano nem sempre seguiu os procedimentos previstos para parcelamento do solo e regularização de novos grupos habitacionais. Considerando-se a existência em praticamente todas as cidades do país de assentamentos populacionais irregulares, e que predominam nessas áreas moradores de baixa renda, fez-se necessário que o Direito criasse instrumentos para a regularização fundiária destes assentamentos urbanos consolidados. Diante disso a Lei n.11.977/2009 ao criar o instituto da usucapião extrajudicial, trouxe grandes benefícios ao direito pátrio, trazendo maior agilidade, simplicidade, celeridade e eficiência, sem se perder a segurança jurídica, no processo da regularização fundiária, que

²⁴BRASIL. **Lei n.11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>, acessado em 03 de outubro de 2014.

consiste em regularizar 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. Por se tratar de instituto relativamente novo, e pouco conhecido no mundo jurídico, o qual beneficia toda a população, em especial a mais carente.

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

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanística, 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.²⁵

Nesse sentido, conceitua Betânia Alfonsin:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.²⁶

A regularização fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a composição do tecido urbano e a conquista do inegável direito à cidade por todo e qualquer cidadão, porém, com efeito, apenas curativo. Assim, ao realizar regularização fundiária é preciso atentar para os aspectos urbanísticos, que exigem o desenho das vias de circulação, a observância do tamanho dos lotes, a alocação de casas precárias ou situadas em situação de risco, tudo para que esse espaço urbano venha a realmente se integrar na cidade. Além disto, é imprescindível que se realize a regularização jurídica das áreas a fim de que se dê segurança aos moradores. E todo o processo deve levar em conta os aspectos ambientais e sociais, envolvendo toda a população.

²⁵BRASIL. **Lei n.11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>, acessado em 03 de outubro de 2014.

²⁶ALFOSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia:** instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997, p. 268.

As ocupações irregulares existem em quase todas as cidades brasileiras, atingindo em maior grau aquelas mais urbanizadas e, em especial, as pertencentes a regiões metropolitanas. São formadas, em sua maioria, por população de baixa renda, que, em geral, não tem acesso à habitação formal.

Os moradores destes locais vivem em situação de insegurança, não têm título de propriedade, não podem acessar linhas de crédito para realizar melhorias na sua moradia e, muitas vezes, não contam com serviços básicos como distribuição de água, energia elétrica e saneamento.

Regularizar tais áreas traz segurança e dignidade aos moradores, gera riqueza à comunidade e permite a correta gestão do espaço urbano, pois insere estas áreas nos cadastros municipais.

O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal como direito social fundamental, obrigando o Poder Público a desenvolver políticas públicas que lhe confirmem real eficácia. E aos Municípios cabe promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, inciso VIII, da Constituição do Brasil). Ao realizar a regularização fundiária, o Município dá eficácia ao direito à moradia digna e ordena o uso do solo urbano, convertendo meros locais de moradia em endereços formais, gerando informações para arrecadação de tributos, tornando possível o acesso a financiamentos e dando segurança aos ocupantes. Nessa linha de raciocínio Alexandre de Moraes conceitua eficácia:

Princípio da eficiência é aquele que impõe a administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos.²⁷

A regularização fundiária é uma expressão deste direito social à moradia, sendo, portanto, um direito que, para ser concretizado, necessita da atividade do Estado. Assim, a regularização fundiária passa a ser política pública permanente, relacionada ao Estado e não somente ao governo eleito a

²⁷MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 348.

cada período eletivo, até porque, para ser implementado na íntegra, precisa ser trabalhada em mais de uma gestão.

Além disso, a regularização fundiária integra o conteúdo da ordem urbanística, que é um direito difuso, nos termos do que dispõe o Estatuto da Cidade. Com isso, pode-se definir o urbanismo como "um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" ²⁸. Caetano Lima complementa que "o urbanismo também compreende o diagnóstico dos problemas das cidades e a avaliação dos meios mais eficazes para solucioná-los" ²⁹. Com isso, surge o Direito urbanístico, Hely Lopes Meirelles conceitua o direito urbanístico como "o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo" ³⁰. Entretanto, define José Afonso da Silva:

[...] o direito urbanístico sob dois aspectos, quais sejam o direito urbanístico objetivo e como ciência.

O direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

O direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores de espaços habitáveis.³¹

Com isso, integra a ordem urbanística a produção e o financiamento de habitação regular de habitação popular. Cabe aos municípios identificar em seus planos diretores as áreas aptas a receber estes empreendimentos, assim como identificar como de parcelamento e utilização compulsórios os imóveis respectivos para que sejam impulsionados a cumprirem com a função social da propriedade, nos termos do art. 182 da Constituição Federal. Com o intuito de auxiliar o entendimento sobre a temática do plano diretor, aborda Carvalho Filho:

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 511.

²⁹ RODRIGUES, Francisco Caetano Lima. **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCD, 2007, p. 65.

³⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 513.

³¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 49.

O plano diretor, sendo caracterizado como instrumento urbanístico fundamental, não pode guardar total identidade normativa no que concerne ao processo de política urbana de cada Município.³²

Regularização fundiária não é uma possibilidade para os governos municipais, mas uma necessidade, um poder-dever decorrente da ordem jurídica que coloca este tema entre as políticas públicas de competência municipal. Entretanto, o art. 225 da Constituição Federal pondera que o meio ambiente deve ser preservado, para os presentes e futuras gerações, com vistas a atingir o escopo de se alcançar o equilíbrio entre o crescimento socioeconômico e a preservação desse meio ambiente com qualidade à população. Diante disto, emerge-se o princípio do desenvolvimento sustentável. Para auxiliar no entendimento Paulo Affonso Leme Machado conceitua inicialmente sustentabilidade:

A noção de sustentabilidade funda-se em pelo menos dois critérios: primeiro, as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos diante do tempo cronológico, pois esses efeitos são estudados no presente e no futuro; segundo, ao se procurar fazer um prognóstico do futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as consequências de sua duração.³³

Conceitua também desenvolvimento:

[...] é um processo global, econômico, social, cultural e político que visa a melhorar continuamente o bem-estar do conjunto da população e de todos os indivíduos, embasado em suas participações ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na partilha equitativa das vantagens que daí decorrem.³⁴

De forma explicativa conceitua ainda desenvolvimento sustentável, proporcionando um ótimo entender sobre a temática, nesse sentido: “Desenvolvimento sustentável é uma locução verbal em que se ligam dois conceitos. O conceito de sustentabilidade passa qualificar ou caracterizar desenvolvimento”.³⁵

A lei 10.257/2001 proporciona um entendimento a respeito da garantia do direito a cidade sustentável, entendido como o direito à terra urbana, à

³²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 340.

³³MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 71.

³⁴MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 72.

³⁵MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 73.

moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para os presentes e as futuras gerações. Com intuito de concretizar o entendimento conceitua Cavallazzi:

a cidade sustentável significa a concretização da justiça distributiva, o equilíbrio das relações de todos os atores sociais e ainda implica o desenvolvimento econômico compatível com a preservação ambiental e qualidade de vida dos seus habitantes, que se pudesse ser resumida em uma só palavra, seria equidade.³⁶

Pode-se dizer que havendo a real efetivação e aplicação do plano diretor, das políticas públicas, das concessões de uso, da real fiscalização em relação à função social da propriedade, dos mecanismos de implementação ao direito social à moradia, haveria de fato e não só de direito a regularização fundiária e a concretização do direito a cidades sustentáveis.

2.2 PRESTAÇÕES ESTATAIS À TUTELA DA MORADIA

A federação brasileira tem como característica fundamental a definição dos deveres e obrigações da União, estados e municípios, para assegurar os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana através da implementação de políticas públicas que atendam os objetos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Com isso a União tem a competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação. Pode ainda, instituir diretrizes gerais sobre a política fundiária.

Em competência concorrente a União, pode legislar sobre direito urbanístico, devendo estabelecer as normas gerais desse direito, através de lei federal de desenvolvimento urbano que institua as diretrizes da política urbana nacional, regulamente os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

³⁶CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade.** In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p 45.

Quanto aos estados, com base na competência legislativa concorrente, podem editar tanto uma lei estadual de política habitacional como urbana de modo a aplicar essas políticas de forma integrada com seus municípios. Aos estados cabe instituir um sistema de política estadual com organismos e instrumentos próprios.

Com relação à política habitacional, nos termos do artigo 23, inciso IX, a União, estados e municípios devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.

O município, com base no artigo 182 da Constituição Federal³⁷ e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federativo responsável por promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de proporcionar o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos pelo plano diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana.

O município, para desenvolver a política habitacional municipal, deve instituir o plano diretor como o instrumento básico desta política, de modo que sejam estabelecidos as diretrizes e os instrumentos sobre o uso e ocupação do solo urbano, normas de cooperação entre o setor público e privado, e disciplinar os critérios para o uso social da propriedade urbana. Pode ainda, adotar como instrumento leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitação, operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia para fins de regularização fundiária.

Contudo, o direito à moradia é uma norma de eficácia pré-programática, ou seja, tem previsão, é dever do Estado, mas depende de efetivação, isto é, necessita de políticas públicas que viabilizem o seu real exercício. No entanto,

³⁷Brasil. Curia, Luiz Roberto. Céspedes, Livia. Nicoletti, Juliana. **Vade-Mécum Saraiva**. 17. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63.

o direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado, através de execução de políticas, no caso em especial da promoção da política urbana e habitacional. Com as constituições contemporâneas, a emergência de um significativo número de normas de caráter programático, referente aos direitos humanos de segunda geração foi se construindo uma ruptura à teoria clássica sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, visando a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo a conferir a esses direitos o grau de aplicação imediata e direta. Nesse sentido, a Constituição Federal, ao dispor dos direitos fundamentais, estabelece que eles tenham aplicação imediata, de acordo com o parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal.

Aborda sobre a temática eficácia, Jose Afonso da Silva:

[...] a garantia das garantias consiste na eficácia e aplicabilidade imediata das normas constitucionais. Os direitos [...] caracterizados como direitos fundamentais, só cumprem sua finalidade se as normas que os expressem tiverem efetividade.³⁸

Ao lado da eficácia, temos a efetivação, que em breves palavras seria a produção dos efeitos de determinada norma. Ainda há de se ressaltar a eficiência que segundo Alexandre de Moraes:

Princípio da eficiência é aquele que impõe a administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos.³⁹

Importante ressaltar ainda que o sistema de proteção internacional de direitos humanos é um sistema complementar aos sistemas nacionais, portanto os direitos reconhecidos dentro do sistema internacional passam a integrar os sistemas nacionais complementando o rol de direitos que devem ser promovidos e protegidos pelos Estados nacionais. Os direitos estabelecidos no sistema internacional, a partir do momento que são reconhecidos pelos Estados, se incorporam de imediato à ordem jurídica interna, exigindo medidas

³⁸SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional Positivo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 468.

³⁹MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012, p. 348.

concretas como legislações e políticas específicas para a implementação desses novos direitos.

As políticas públicas são uma das formas de efetivação dos Direitos Fundamentais. Com isso é importante trazer a baila, o conceito de políticas públicas:

São as atividades relacionadas ao diagnóstico e planejamento, à execução e avaliação das ações e políticas estabelecidas pelo governo, nas esferas federal, estadual e municipal, de prestação de serviços para a sociedade em geral. As políticas públicas estabelecem metas e encaminham soluções para resolver problemas sociais nas mais diversas áreas, como educação, saúde, assistência social, habitação, lazer, transporte, segurança e meio ambiente. Esse bacharel se envolve na elaboração de diretrizes que norteiam programas de qualquer uma dessas áreas, visando à melhoria dos serviços prestados à população. Também cria programas, propõe e analisa linhas de financiamento com recursos públicos e avalia os resultados alcançados com as medidas adotadas. Pode atuar como gestor em secretarias estaduais, municipais ou federais, bem como em empresas e órgãos da administração pública, inovando as políticas já existentes ou definindo novas estratégias para solucionar problemas da coletividade, sempre de acordo com a viabilidade social, econômica e política.⁴⁰

Importantes decisões do Judiciário brasileiro vêm sendo proferidas no sentido do controle e intervenção nas políticas públicas, especialmente em razão de inércia estatal injustificável ou da abusividade governamental. Nesse sentido, Ministro Celso de Mello na ADPF 45 MC/DF:

EMENTA: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da 'reserva do possível'. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do 'mínimo existencial'. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direito constitucionais de segunda geração).⁴¹

Como resultante das normas definidoras do direito à moradia terem aplicação imediata, estas têm eficácia plena. Isto é, de imediato o Estado

⁴⁰AMARAL, Jefferson Ney. CALDAS, Ricardo Wahrendorff. LOPES, Brenner. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae-Mg, 2008, p. 48.

⁴¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 45 MC / DF** - Distrito Federal. Rel. Ministro Celso de Mello. Brasília, DJ 04.05.2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 Set. 2014.

brasileiro tem a obrigação de adotar as políticas públicas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miséria. Essa obrigação não significa de forma alguma prover e dar habitação para todos os cidadãos, mais sim de constituir políticas públicas que garantam o acesso de todos no mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os seguimentos sociais que não têm ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e de vida. De forma a explicar a temática proposta Alexandre de Moraes preleciona:

As normas com eficácia plena são plenamente eficazes [...], desde sua entrada em vigor, para disciplinarem as relações jurídicas ou o processo de sua efetivação, por conterem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade de produção imediata dos efeitos previstos, já que, apesar de suscetíveis de emenda, não requerem normação sub-constitucional subsequente. Podem ser imediatamente aplicadas.⁴²

Para Jose Afonso da Silva são:

aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.⁴³

Pedro Lenza conceitua:

Normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral são aquelas normas da Constituição que, no momento em que esta entra em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional (situação esta que pode ser observada, também, na hipótese do art. 5º, § 3º). Como regra geral, criam órgãos ou atribuem aos entes federativos competências. Não têm a necessidade de ser integradas.⁴⁴

Enfim, o tratamento constitucional sobre o direito à moradia deve ser extraído das normas estabelecidas sobre os direitos fundamentais, sobre a repartição de competência entre as entidades da Federação brasileira, e sobre a política urbana.

⁴²MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 8.

⁴³SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 101.

⁴⁴LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed., revista atualizada e ampliada, Saraiva, 2011, p. 199.

2.3 DIFERENCIAÇÕES BÁSICAS ENTRE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O plano diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser condicionado por fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais e sociais inerentes à realidade de cada município em consonância com os interesses da população que participa ativamente de sua elaboração. Deve traçar as diretrizes e objetivos da Política Urbana e de regularização fundiária, dentre outras, além de consolidar os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade para efetivação dessas políticas.

Com o intuito de auxiliar no entendimento sobre a temática do plano diretor, ensina Paulo Affonso Leme Machado:

o plano diretor constitui-se em um [...] conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levadas a efeito no território municipal.⁴⁵

Além do plano diretor, o Estatuto da Cidade deu especial ênfase aos instrumentos jurídicos especialmente destinados a regularização fundiária, os quais serão basicamente diferenciados da concessão de uso especial para fins de moradia.

Iniciando a temática pelas zonas de especial interesse social, há que se ressaltar que é um dos instrumentos principais para a regularização fundiária, por que reconhece e insere legalmente o assentamento no mapa da cidade, a partir de uma realidade socioeconômica específica. Significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas urbanas ocupadas. Essas normas especiais possibilitam o registro do parcelamento do loteamento, do conjunto habitacional ou do projeto de

⁴⁵MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 380.

urbanização de favelas, no Cartório de Registro de Imóveis. As zonas de especial interesse social devem ser instituídas por lei municipal, que pode ser a lei que institui o Plano Diretor, ou por lei municipal específica possui como objetivo de incluir o zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. Para Barros:

As zonas de especial interesse social representam o conhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e regularização das áreas ilegais, quanto na democratização do acesso à cidades providas de infra-estrutura, regulando a atuação do mercado imobiliário.⁴⁶

Outro grande instrumento de regularização fundiária é a usucapião, que é um modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais. Entretanto, possui como característica diferente e determinante é que este instituto não tem abrangência em imóveis públicos, distinguindo assim da concessão em estudo.

Há de se distinguir ainda a concessão de direito real de uso (individual ou coletivo) da concessão de uso especial para fins de moradia. Nesse sentido, a primeira não constitui direito subjetivo, mas instrumento da ação discricionária do poder público, que agiliza as ações de regularização fundiária. Complementa Lucas dos Santos Pavione:

[...] contrato administrativo, por prazo certo ou indeterminado, em que o Poder Público concede ao particular, remunerada ou gratuitamente, o direito real resolúvel de uso de terreno público ou espaço aéreo correspondente 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 em áreas urbanas. Pode ser instrumentalizado por escritura pública ou termo administrativo, devendo o direito real ser inscrito no competente registro de imóveis. Trata-se de um direito real, podendo ser transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*.⁴⁷

⁴⁶BARROS, Érica Marcia Leite. [et al]. **Regularização Fundiária**. (s/l). Caixa Econômica Federal: 2007, p.15.

⁴⁷PAVIONE, Lucas dos Santos. [et al]. **Direito Administrativo**. 2. ed., ver., ampl. e atual. Salvador – Bahia: Juspodivm, 2013, p. 484-485.

Para Edésio Fernandes “[...] a concessão de direito real de uso é um verdadeiro instrumento de intervenção do Estado na disciplina dos espaços urbanos públicos que se encontram hoje ocupados para fins residenciais.”⁴⁸

Há de mencionar ainda, o direito de superfície, que permite o proprietário do imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície de seu terreno, sem que a propriedade seja transferida. Na regularização fundiária, este instrumento representa um papel importante, ao permitir que o proprietário de uma área urbana ocupada informalmente conceda o direito de superfície à prefeitura, para que esta promova a urbanização e depois a regularização jurídica em favor da população ocupante.

No âmbito da União há de se destacar a doação, que é a outorga não onerosa e voluntaria do terreno por parte de seus proprietários (poder público municipal ou particular) à população de baixa renda ocupante de área de interesse social.

Enfim, cada instrumento de regularização fundiária possui suas peculiaridades e todas são importantes para o desenvolvimento sustentável. Visto as principais, no próximo capítulo será abordada a concessão de uso especial para fins de moradia, eis que é o instituto de interesse desse presente estudo.

⁴⁸FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 125.

CAPÍTULO III - CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A CONCRETIZAÇÃO AO DIREITO À MORADIA

Para finalizar a temática proposta neste capítulo final, é de grande importância descrever ainda determinados temas, são eles: legislação simbólica, a luz da aplicabilidade e eficácia da concessão de uso especial para fins de moradia; requisitos, procedimentos, prazo prescricional e extinção do direito a concessão de uso especial para fins de moradia; aplicação e concretização do artigo 183 da Constituição Federal e da Medida Provisória 2.220 de 2001; concessão de uso especial para fins de moradia como garantia constitucional do direito à moradia. No entanto, pretende-se abordar de forma detalhada a fim de proporcionar um entendimento simples, claro e eficaz a respeito do presente estudo, porém por se tratar da seara jurídica não esgotará o assunto.

3.1 LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA, A LUZ DA APLICABILIDADE E EFICÁCIA DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A relação entre texto e realidade constitucional pode ser concebida positivamente como concretização de normas constitucionais. É no processo de concretização que vai ser construída a própria norma constitucional. Porém, com frequência, a concretização é "desconstitucionalizante". Ocorre então uma degradação semântica do texto constitucional no processo de concretização.

A concretização constitucional abrange, contudo, tanto os participantes diretos do procedimento de interpretação-aplicação da constituição quanto o público. Nesse sentido, ela envolve o conceito de realização constitucional.

Ao texto constitucional não corresponde normatividade concreta nem normatividade materialmente determinada, ou seja, dele não decorre, com caráter generalizado, norma constitucional como variável influenciadora-

estruturante e, ao mesmo tempo, influenciada-estruturada pela realidade a ela coordenada.

Pode-se sustentar que o âmbito de matéria não esta em condições de submeter-se a uma comutação seletiva por parte do código jurídico de diferença entre ilícito e lícito.

Na constituição simbólica, ocorre o bloqueio permanente e estrutural da concretização dos critérios/programas jurídico-constitucionais pela injunção de outros códigos sistêmicos e por determinações do "mundo da vida", de tal maneira que, no plano constitucional, ao código "lícito/ilícito" sobrepõem-se outros códigos-diferença orientadores da ação e vivencias sociais.

O problema reside não apenas na constitucionalidade do Direito, ele reside, primeiramente, já na juridicidade da Constituição.

Em uma leitura da concepção pluralista e processual da Constituição é possível afirmar que o problema da constituição simbólica está vinculado a não inclusão de uma esfera pública pluralista no processo de concretização constitucional. Além da ausência de um "público pluralista" como participante do processo

Direito e política sempre têm uma dimensão simbólica, havendo variáveis instrumentais importantes em ambos os sistemas. A força normativa da legislação depende de uma combinação de variáveis instrumentais e simbólicas. E todo sistema jurídico funciona com base em ambas as variáveis. O problema surge quando há efeitos hipertroficamente simbólicos da legislação em detrimento de sua eficácia instrumental normativa.

Muitas leis desempenham funções sociais latentes em contradição com sua eficácia normativo-jurídica, ou seja, em oposição ao seu sentido jurídico manifesto.

Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a

legislação simbólica com o entendimento das ideias sustentadas por Marcelo Neves:

Pode-se definir a legislação simbólica como a produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídico, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especialmente normativo-jurídico.⁴⁹

A legislação simbólica não se delinea, quanto aos efeitos, tão-somente num sentido negativo: falta de eficácia normativa e vigência social. Há atos de legislação e textos normativos que têm essas características, sem que desempenhem qualquer função simbólica.

A legislação simbólica produz efeitos relevantes para o sistema político, de natureza não especificamente jurídica; distinguindo-se da legislação instrumental pela forma como exerce influencia na conduta humana e pelo modelo de comportamento que influencia. Apesar de sua relevância social, a legislação simbólica atinge apenas setores específicos do sistema jurídico. A constitucionalização simbólica compromete toda a estrutura operacional e a autonomia do Direito.

Contudo, a legislação simbólica está presente no ordenamento jurídico: quando uma lei deixa de ser respeitada e cumprida; quando é criada uma lei para beneficiar determinado grupo social; quando não se verifica a possibilidade de eficácia de uma lei ao colocá-la em vigor; quando determinada legislação existe no ordenamento jurídico mais não possui efetividade, dentre inúmeras outras possibilidades. O que de fato deveria acontecer seria a criação de normas jurídicas com as reais possibilidades de garantir o que ela propõe e beneficiar toda a coletividade, sem visar à minoria ou determinado grupo, de forma que não obtivesse status de mero agrado social. Para um melhor entender sobre a temática, Marcelo Neves separa a legislação simbólica em três modelos, sendo o primeiro modelo a confirmação de valores sociais:

Exige-se primeiramente do legislador, com muita frequência, uma posição a respeito de conflitos sociais em torno de valores. Nesses casos, os grupos que se encontram envolvidos nos debates ou lutas pela prevalência de determinados valores vêm a “vitória legislativa”

⁴⁹NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 32.

como uma forma de reconhecimento da “superioridade” ou predominância social de sua concepção valorativa, sendo-lhes secundária a eficácia normativa da lei. Dessa maneira, procuram influenciar a atividade legiferante, no sentido de que sejam formalmente proibidas aquelas condutas que não se coadunam valores, assim como permitidos ou obrigatórios os comportamentos que se conformam aos seus padrões valorativos, satisfazendo-se as suas expectativas basicamente com a expedição do ato legislativo.⁵⁰

Nesse sentido, Marcelo Neves fundamenta o objetivo da legislação simbólica apresentando assim o segundo modelo:

Objetivo da Legislação Simbólica pode ser também fortalecer a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado. Nesse caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos, mas sim, de produzir confiança nos sistemas políticos e jurídicos. O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se [...] a expressão Legislação-Álibi. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.⁵¹

E por fim, temos o terceiro modelo que é a legislação como fórmula de compromisso dilatatório:

A legislação simbólica também pode servir para adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios. Nesse caso, as divergências entre grupos políticos não são resolvidas por meio do ato legislativo, que, porém, será aprovado consensualmente pelas partes envolvidas, exatamente porque está presente a perspectiva da ineficácia da respectiva lei. O acordo não se funda então no conteúdo do diploma normativo, mas sim na transferência da solução do conflito para um futuro indeterminado.⁵²

Diante da problemática proposta, requer saber sobre a aplicabilidade e eficácia a luz da concessão de uso especial para fins de moradia. Antes de tudo é interessante entender a eficácia e a efetividade, assim aborda segundo Marcelo Neves:

[...] eficácia é compreendida como conformidade dos comportamentos ao conteúdo da norma, tem-se procurado distinguir a efetividade, sugerindo-se uma referência aos fins do legislador ou da lei. Formulando com outras palavras, pode-se afirmar que a eficácia diz respeito à realização do “programa condicional”, ou seja, à concretização do vínculo “se-então” abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à

⁵⁰NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 33.

⁵¹NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 36-37.

⁵²NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 41.

implementação do “programa finalístico” que orientou a atividade legislativa, isto é, à concretização do vínculo meio-fim que decorre abstratamente do texto legal.⁵³

Interessante ressaltar, que a concessão de uso especial para fins de moradia não vem tendo aplicabilidade e eficácia em relação à proteção e garantia do direito à moradia, fazendo com que o direito social a moradia, o princípio da dignidade da pessoa humana se tornem norma de caráter simbólico, uma vez que não tendo aplicabilidade não há de se falar que o direito está sendo exercido e protegido de fato, mas sim existindo um mero direito teórico e sem efetividade. Com o intuito de entender os efeitos da legislação simbólica, aborda Marcelo Neves:

A legislação simbólica é caracterizada por ser normativamente ineficaz, significando isso que a relação hipotético-abstrata “se-então” da “norma primária” e da “norma secundária” (programa condicional) não se concretiza regularmente. Não é suficiente a não-realização do vínculo instrumental “meio-fim” que resulta abstratamente do texto legal (programa finalístico) para que venha a discutir-se sobre a função hipertroficamente observada, aplicada, executada ou usada (concretização normativa do texto legal), embora inefetiva (não-realização dos fins), não cabe falar de legislação simbólica.⁵⁴

Nesse sentido, embora se trate de ato vinculado, a concessão de uso especial para fins de moradia previsto no art. 183 da Constituição Federal e por força da Medida Provisória 2.220/01, tal instrumento não tem conferido razoável eficácia quanto a sua aplicabilidade por fixar prazo prescricional à aquisição de tempo mínimo à posse (art. 1º MP 2.220/01). Apesar de se referir a um instituto cuja intenção seja a promoção do mínimo existencial ao direito a moradia e que estabeleça o cumprimento de função social de bem público, o aludido prazo prescricional atenta contra o princípio da igualdade e da impessoalidade por não elencar o gozo do benefício a qualquer pessoa sendo norma de valor simbólico.

⁵³NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 47-48.

⁵⁴NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 51.

3.2 REQUISITOS, PROCEDIMENTOS, PRAZO PRESCRICIONAL E EXTINÇÃO DO DIREITO A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.

Antes de adentrar na temática, é importante a diferenciação de concessão de uso para a concessão de uso especial. Contudo, Hely Lopes Meirelles define a concessão de uso como:

um contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio particular, para que o explore segundo sua destinação específica. (...) A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá sempre ser precedida de autorização legal. Sua outorga não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direito individuais e subjetivos para o concessionário, nos termos do ajuste.⁵⁵

Já, quando trata especificamente da concessão especial de uso, Hely Lopes Meirelles aduz ser:

um direito do possuidor, desde que provadas as condições previstas na lei. [...] Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, mas direito real resolúvel. É transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, mas se extingue se o concessionário der ao imóvel destinação diversa de moradia, ou adquirir a propriedade de outro imóvel urbano ou rural.⁵⁶

Nesse sentido, a Medida Provisória 2.220/2001 disciplina o instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia e garante sua aplicação de forma vinculada pela administração, facultando ao interessado o uso da via judicial, servindo, neste caso, a sentença de título para o registro em cartório de imóveis.

Assim, será concedido ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito ao uso e não ao domínio. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente, sendo

⁵⁵MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 534.

⁵⁶MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 535-536.

válido somar ao seu o tempo em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001.

Existe, também, a Concessão coletiva, quando se tratar de imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados por população de baixa renda que preencha os requisitos antes mencionados. Tal modalidade é autorizada quando não seja possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor individualmente, situação em que será atribuída igual fração ideal (250 m²) a cada um deles, não sendo necessário observar a real dimensão do terreno em que cada um ocupe ressalvada a hipótese em que os ocupantes estabeleçam frações ideais diferenciadas através de acordo escrito, sem que, ao efetuarem a divisão, ultrapassem os 250 metros quadrados da fração ideal a cada possuidor.

Essas formas de Concessão de Uso acima mencionadas serão concedidas gratuitamente, porém, ressalta-se que a não onerosidade infere-se apenas quanto ao uso, não incluindo, por exemplo, as obras de urbanização.

Importante salientar também a possibilidade de transmissão do direito seja por herança ou por ato *inter vivos*, o que ocorre, no primeiro caso, quando o herdeiro já habita o imóvel por ocasião da abertura da sucessão, e a ele é garantido o direito sucessório. No segundo caso, seria uma celebração de acordo de vontades, desde que respeitando os requisitos legais.

Em consonância com o artigo 4º da Medida Provisória 2.220/2001, o Ente Público terá que garantir o direito à moradia em outro local, quando se tratar de imóvel em área de risco, que seja um gravame para a vida ou saúde dos ocupantes, desde que sejam preenchidos os requisitos para concessão de uso.

Porém, quando se verificarem as restrições enumeradas no artigo 5º da Constituição Federal, quais sejam: área de uso comum do povo, anteriormente destinada a projeto de urbanização; de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou da proteção dos ecossistemas naturais; reservada à construção de represas e obras congêneres ou situados em via de

comunicação, o poder público poderá conceder, discricionariamente, outro local para ser usado como moradia.

Quanto a possibilidade de extinção do direito ao uso concedido, a Medida Provisória 2.220/2001 estabelece que o concessionário perderá o direito em caso de destinação diversa ao imóvel, que não seja a de sua moradia ou de sua família, ou nos casos em que o concessionário adquirir, ou outra propriedade, ou a concessão de uso de outro imóvel, seja este urbano ou rural. A Medida Provisória acima citada estabelece que, em se extinguido o direito, o respectivo ato será averbado no cartório de registro de imóveis no qual tenha sido registrada a concessão, por meio de declaração do poder público concedente. Com a intenção de proporcionar um entendimento mais claro e eficaz, preleciona Lucas dos Santos Pavione:

Trata-se de um ato administrativo vinculado, por meio do qual se confere gratuitamente direito real de concessão de uso especial para fins de moradia àquele que, até 30 de junho de 2001, possui 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, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Por se tratar de um direito real, pode ser transmitido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. Extingue-se por duas formas: a) se houver desvio de finalidade, ou seja, o imóvel não estiver sendo utilizado para fins de moradia do concessionário ou de sua família; b) no caso de o beneficiário adquirir a propriedade de outro imóvel urbano ou rural.⁵⁷

Para Carvalho Filho:

A concessão de uso especial para fins de moradia pode ser definida como sendo o instrumento urbanístico que assegura a quem tenha tido a posse de imóvel público em área urbana por cinco anos ininterruptos, até 30 de junho de 2001, o direito de usá-lo para fins de moradia, desde que não tenha outra propriedade ou não seja beneficiário de outra concessão.⁵⁸

Carvalho Filho aborda ainda que os requisitos são cumulativos, isto é, não podem ser cumpridos parcialmente. Nesse sentido, o possuidor

⁵⁷ PAVIONE, Lucas dos Santos. *[et al]*. **Direito Administrativo**. 2. ed., ver., ampl. e atual. Salvador – Bahia: Juspodivm, 2013, p. 485.

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 481

interessado na concessão deve atendê-los de forma integral, de modo que, faltante qualquer deles, não haverá ensejo para a aquisição do direito.⁵⁹

Assim, como instrumento da política urbana, a concessão especial para fins de moradia visa à regularização fundiária em áreas públicas, sendo de grande importância sua utilização para aqueles que ali habitam, encontrando-se à margem da lei.

Os artigos da Medida Provisória que regulamentam a concessão de uso especial possuem eficácia interna suficiente para construção de uma nova ordem urbana. Faz-se necessário priorizar o Direito à moradia digna, ou seja, desde que estejam presentes os requisitos essenciais para obtenção da concessão, deve-se analisar o caso concreto e, se possível for, desconsiderar certos obstáculos para que seja alcançada a urbanização e a regularização almejada, possibilitando assim, que os habitantes das áreas irregulares tenham vida e moradia condizentes com a dignidade humana, fundamento da república federativa do Brasil, assim estabelecida no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

3.3 APLICAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DO ARTIGO 183 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA MEDIDA PROVISÓRIA 2.220/2001

Em 2001, o Estatuto da Cidade previu o instituto no artigo 4º, inciso V, alínea h, e o regulamentou em seus artigos 15 a 20, que, entretanto, foram vetados pela Presidência da República. Reconhecendo a importância da concessão de uso especial para política urbana nacional, o então presidente Fernando Henrique Cardoso adotou a Medida Provisória n. 2.220/01, que disciplina o instituto nos artigos 1º a 9º, dois meses após a entrada em vigor do Estatuto. A Medida Provisória n. 2.220/01 até a presente data ainda não foi convertida em lei. Contudo, está ela em pleno vigor, por conta do estatuído na Emenda Constitucional n. 32, cujo artigo 2º preceitua:

⁵⁹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013, p. 481

As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. A Medida Provisória n. 2.220 foi editada em 05/09/2001, sete dias antes da publicação da citada Emenda Constitucional.⁶⁰

Como, até o momento, nenhuma medida provisória a revogou expressamente, nem houve deliberação definitiva do Congresso Nacional, a concessão de uso especial para fins de moradia continua a ser regulamentada pela Medida Provisória n. 2.220 de 2001. O aspecto formal dessa norma que, possivelmente, careça de legitimidade, não será objeto de análise nesta monografia, que se compromete a avaliar apenas sua validade material.

A Lei n. 11.481 de 2007, entre outras coisas, inseriu dispositivos sobre a concessão de uso especial em duas outras leis: no Código Civil e na Lei n. 9.636 de 1998. O inciso XI acrescido ao artigo 1.225 do Código Civil pelo artigo 10º daquela lei introduziu o instituto como direito real. A Lei n. 9.636, que trata basicamente da regularização e administração de bens imóveis da União, por sua vez, incorporou o art. 22-A, estabelecido pelo artigo 2º daquela lei, assentando seus preceitos sobre os requisitos da Medida Provisória n. 2.220, o que fortaleceu a legitimidade desse ato normativo do Poder Executivo.

O próprio artigo 183 da Constituição Federal⁶¹ impõe uma série de requisitos à obtenção desse direito. De seu caput, extraem-se: a intenção de adquirir o domínio ou o direito de habitação; o limite de 250 m² do imóvel; a posse ininterrupta e incontestada por 5 anos; a utilização do imóvel para a moradia própria ou da família do titular; a localização em área urbana; e a qualidade não-proprietário de outro imóvel do titular. O § 1º desse artigo é que abre a possibilidade de exercício do direito previsto sobre imóveis públicos, ao mencionar a “concessão de uso”. Por sua vez, o § 2º veda seu reconhecimento ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

Os mesmos requisitos são repetidos pela Medida Provisória n. 2.220 de 2001, em seu artigo 1º, que, todavia, acrescenta a data de 30 de julho de 2001 como limite para a aquisição da concessão de uso especial.

⁶⁰RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.071.

⁶¹Brasil. Curia, Luiz Roberto. Céspedes, Livia. Nicoletti, Juliana. **Vade-Mécum Saraiva**. 17. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63.

Além disso, o artigo 4º da medida provisória 2.220/2001 obriga ao Poder Público garantir a concessão em outro local se a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos moradores. Esse mesmo procedimento é, porém facultado ao Poder Público no caso de imóvel situado em bem: “I – de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação” (artigo 5º).⁶²

Logo, contrario sensu, nos lugares referidos pelos artigos 4º e 5º do ato normativo, estaria vedada a concessão de uso especial para fins de moradia, restrição também não expressa no texto constitucional. Apesar disso, ao mesmo tempo em que os referidos dispositivos restringem a aplicação do instituto, também ampliam o seu alcance, ao possibilitar a concretização do direito em outro local.

No mesmo sentido, no tocante aos bens da União, a Lei n. 9.636 veda a aplicação do instituto em imóveis funcionais (artigo 22-A, § 1º), sem, em contrapartida, prever o dever ou faculdade da União de prover esse direito em outro local, como fez os artigos supracitados da Medida Provisória n. 2.220.

Outra restrição contida na aludida medida provisória é quanto ao modo de reconhecimento, que, segundo seu art. 6º, deverá ser requerido primeiro perante a administração e, só em caso de resistência ou demora, poderá ser pleiteado em juízo.

Por último, o disposto no artigo 8º do ato normativo prevê as formas de extinção do direito à concessão de uso especial para fins de moradia, que ocorrerá no caso de: “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.” Tal previsão condiciona o direito ao uso do imóvel, bem como à condição de não proprietário do beneficiado, a fim de evitar o desvio de finalidade do instituto.

⁶²BRASIL. **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>. Acesso em: 20 de novembro de 2014.

Os demais dispositivos dos diplomas citados não restringem diretamente a aplicação da norma, muito embora haja alguns que levem a uma interpretação restritiva. É o caso, por exemplo, do artigo 3º da Medida Provisória 2.220/2001, que expressos à possibilidade daqueles que se encontram regularmente inscritos em regime de ocupação e preencha todos os requisitos poderem optar por exercer o direito à concessão. O mesmo seria dizer que, nesse caso, o direito em questão não é originário, mas derivado, devendo ser constituído através do competente registro.

Ressalte-se, ainda, que essas normas se aplicam no âmbito federal, sem prejuízo de leis estaduais e municipais que regulamentem a matéria em relação ao patrimônio do Estado e do Município, em consonância com a autonomia dos entes federativos. A União possui competência para a edição de normas gerais sobre a matéria, o que não interfere na possibilidade de Estados e Municípios disciplinarem as especificidades da concessão de uso especial para fins de moradia sobre seu patrimônio, as quais podem ser diferentes daquelas estabelecidas na legislação federal.⁶³

De resto, vale mencionar que a legislação infraconstitucional também amplia a eficácia da concessão especial de uso, por exemplo, ao permitir sua aquisição de forma coletiva em áreas que ultrapassem 250 m² (artigo 2º da Medida Provisória n. 2.220), ao caracterizá-la como transmissível, tanto por ato *inter vivos* como *causa mortis* (artigo 7º da Medida Provisória n. 2.220) e ao incluí-la no rol dos direitos reais que podem ser dados em hipoteca (artigo 1.473, VIII, do Código Civil). “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

Como todo novo instituto jurídico, a inserção da concessão de uso especial para fins de moradia na Constituição Federal, bem como sua regulamentação pela Medida Provisória 2.220/2001 e pela Lei 11.481/2007,

⁶³PRESTES, Vanêsa Buzelato. **A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.** Uma Exegese da MP Nº 2.220 de 04 de Setembro de 2001. In Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Ano 1, n. 1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002, 845-846.

deixou uma série de lacunas a serem preenchidas pela jurisprudência e pela doutrina. Por ser relativamente recente, ainda não se formou jurisprudência, nem os doutrinadores esgotaram as discussões acerca do tema.

3.4 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA

A Emenda Constitucional nº. 26/2000 incluiu expressamente a moradia como um direito social, no caput do artigo 6º, da Constituição de 1988.

Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.⁶⁴

O direito à moradia é também um direito fundamental, “na medida em que dele depende a qualidade de um bem jurídico maior qual seja a vida humana”⁶⁵

Define-se como direito fundamental aquele direito do cidadão que recebe a proteção constitucional. São direitos garantidos e limitados no tempo e no espaço, “objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”⁶⁶

O doutrinador José Afonso da Silva observa que sob a denominação “fundamental” encontra-se:

[...] a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; são direitos fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.”⁶⁷

⁶⁴Brasil. Curia, Luiz Roberto. Céspedes, Livia. Nicoletti, Juliana. **Vade-Mécum Saraiva**. 17. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 11-12.

⁶⁵FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 111.

⁶⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed., Coimbra: Almedina, 1993, p. 529.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 176-177.

Todos os direitos ligados à vida são, portanto, direitos fundamentais. O direito à moradia é um direito, inegavelmente, ligado à vida, eis que, dentre suas nuances, permite a sadia qualidade de vida.

O direito à moradia é amparado no ordenamento jurídico brasileiro, por diversas normas constitucionais, supra legais e infraconstitucionais, como exemplos: Constituição Federal, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto San José da Costa Rica, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, políticas públicas de regularização fundiária, concessões, etc. e mesmo assim até nos dias de hoje não se verifica a concretização deste direito social.

Contudo ao analisar em especial a concessão de uso especial para fins de moradia, fica claro e perceptível que tal instituto embora ainda esteja em vigor e amparado pelo ordenamento jurídico não possui aplicabilidade, muito menos efetividade, ou seja, existe a regulamentação e previsão legal, porém na prática não há eficácia e concretização do instituto em análise.

Com isso, pode-se afirmar que o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, embora decorra de ato vinculado da administração pública, não é instrumento hábil para se promover a concretização do direito social à moradia, não garantindo o cumprimento do mínimo existencial. Nesse sentido, a concessão de uso especial para fins de moradia previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1.998 e por força da Medida Provisória 2.220/01, tal instrumento não tem conferido razoável eficácia quanto a sua aplicabilidade por fixar prazo prescricional à aquisição de tempo mínimo à posse. Apesar de se referir a um instituto cuja intenção seja a promoção do mínimo existencial ao direito à moradia e que estabeleça o cumprimento de função social de bem público, o aludido prazo prescricional atenta contra o princípio da igualdade e da impessoalidade por não elencar o gozo do benefício a qualquer pessoa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Interessante ressaltar que a concessão de uso especial para fins de moradia não vem tendo aplicabilidade e eficácia em relação à proteção e garantia do direito à moradia, fazendo com que o direito social à moradia, o princípio da dignidade da pessoa humana se tornem norma de caráter simbólico, uma vez que não tendo aplicabilidade não há de se falar que o direito está sendo exercido e protegido de fato, mas sim existindo um mero direito teórico e sem efetividade.

Com isso, pode-se afirmar que o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, embora decorra de ato vinculado da administração pública, não é instrumento hábil para se promover a concretização do direito social à moradia, não garantindo o cumprimento do mínimo existencial. Nesse sentido, a concessão de uso especial para fins de moradia previstos no art. 183 da Constituição Federal e por força da Medida Provisória 2.220/01, tal instrumento não tem conferido razoável eficácia quanto a sua aplicabilidade por fixar prazo prescricional à aquisição de tempo mínimo à posse. Apesar de se referir a um instituto cuja intenção seja a promoção do mínimo existencial ao direito à moradia e que estabeleça o cumprimento de função social de bem público, o aludido prazo prescricional atenta contra o princípio da igualdade e da impessoalidade por não elencar o gozo do benefício a qualquer pessoa.

No entanto, a inaplicabilidade do instituto em análise se dá mediante a inércia e improbidade do Poder Executivo; com a inconstitucionalidade do prazo prescricional como requisito; e a falta de informação e conhecimento daqueles que possuem os requisitos legais mais nem se quer conhece a possibilidade de pleitear tal instituto mediante ação judicial.

Contudo ao analisar a concessão de uso especial para fins de moradia, fica claro e perceptível que tal instituto embora ainda esteja em vigor e amparado pelo ordenamento jurídico não possui aplicabilidade, muito menos efetividade, ou seja, existe a regulamentação e previsão legal, porém na prática não há eficácia e concretização do instituto em análise.

Diante do presente estudo, destaca-se então que a concessão de uso especial para fins de moradia não caracteriza como instrumento hábil à promoção do direito social à moradia, fazendo com que esse direito constitucional seja relativamente usufruído por um determinado grupo de pessoas e não por todos, agredindo diretamente o princípio da igualdade.

REFERÊNCIAS

ALFOSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiência de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

ALFONSIN, Betânia. FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**: Diretrizes, Instrumentos e Processo de Gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

AMARAL, Jefferson Ney. CALDAS, Ricardo Wahrendorff. LOPES, Brenner. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae-Mg, 2008.

BARROS, Érica Marcia Leite. [et. al]. **Regularização Fundiária**. [s/l]. Caixa Econômica Federal: 2007.

BRASIL. **Lei n.11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>, acessado em 03 de novembro de 2014.

BRASIL. **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>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. **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>. Acesso em: 05 out. 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** (lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001). São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 1.0000.00.31477-7/000** / MG – Rel. Des. Fernando Bráulio. Minas Gerais, DJ 02.06.03. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisa>. Acessado em: 01 Set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 95464 / DF** - Distrito Federal. Rel. Ministro Celso de Mello. Brasília, DJ 12.03.2009. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 10 Set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 45 MC / DF** - Distrito Federal. Rel. Ministro Celso de Mello. Brasília, DJ 04.05.2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 Set. 2014.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**: Coleção histórica do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed., Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin. **A propriedade no Direito Ambiental**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20 ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 6. ed., São Paulo: Saraiva. 2006.

_____. **Direito Constitucional**. 28. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Uma Exegese da MP Nº 2.220 de 04 de Setembro de 2001. In **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. Ano 1, n. 1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

PAVIONE, Lucas dos Santos. *[et al]*. **Direito Administrativo**. 2. ed., ver., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de Usucapião**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, Francisco Caetano Lima. **Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico**. São Paulo: RCD, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional**. In: Dimensões da Dignidade. 2. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed., São Paulo, Malheiros, 2003.

_____. **Curso de Direito constitucional Positivo**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 7. ed., São Paulo: Atlas, 2007.