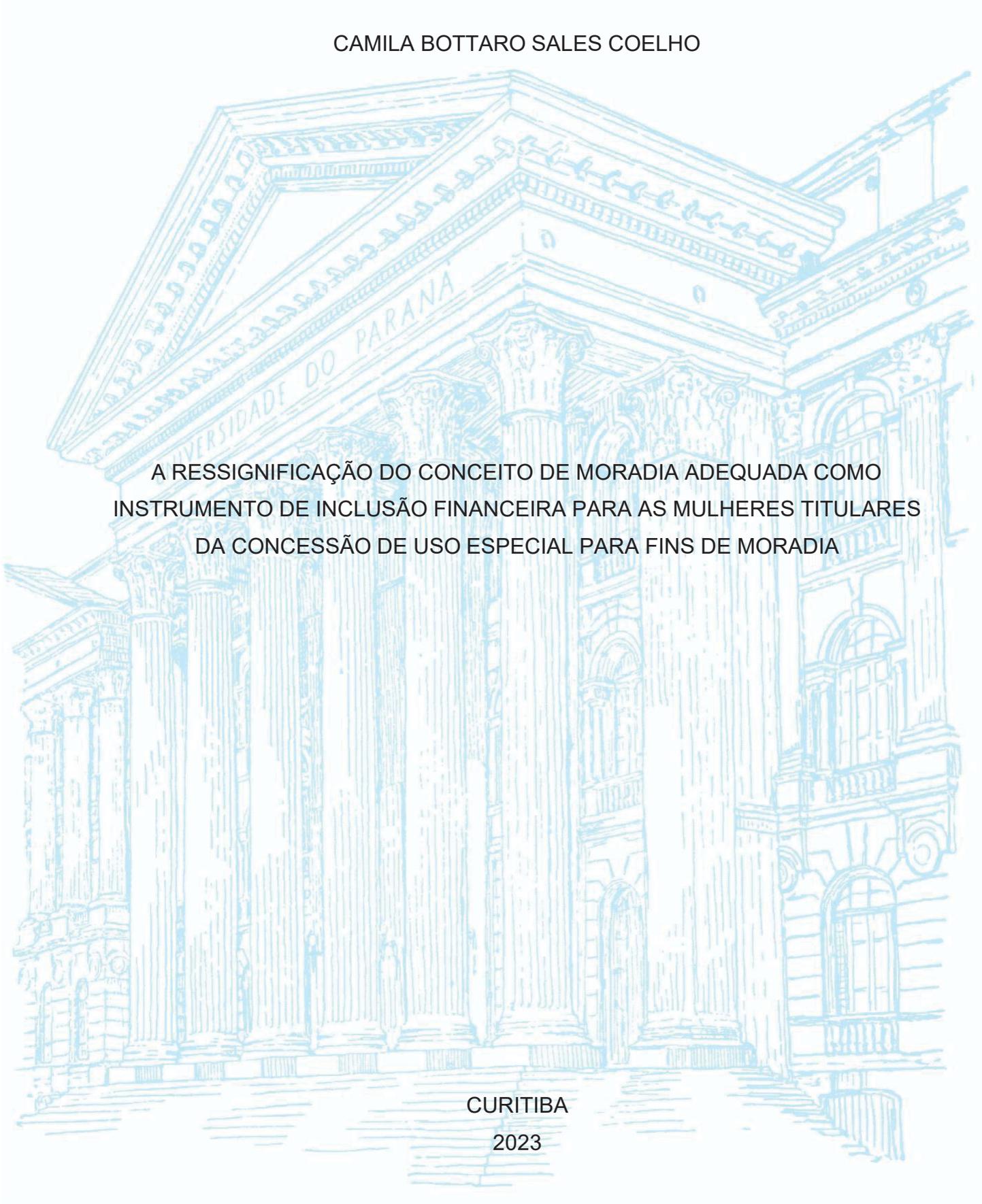


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CAMILA BOTTARO SALES COELHO



A RESSIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA COMO  
INSTRUMENTO DE INCLUSÃO FINANCEIRA PARA AS MULHERES TITULARES  
DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

CURITIBA

2023

CAMILA BOTTARO SALES COELHO

A RESSIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA COMO  
INSTRUMENTO DE INCLUSÃO FINANCEIRA PARA AS MULHERES TITULARES  
DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor no programa de Pós-Graduação em Direito na linha de pesquisa: Direito das Relações Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Eroulths Cortiano Junior

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Coelho, Camila Bottaro Sales

A ressignificação do conceito de moradia adequada como instrumento de inclusão financeira para as mulheres titulares da concessão de uso especial para fins de moradia / Camila Bottaro Sales Coelho. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientador: Eroulths Cortiano Junior.

1. Direito à moradia. 2. Direitos reais. 3. Habitação.  
4. Mulheres. I. Cortiano Junior, Eroulths. II. Título.  
III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTORA EM DIREITO

No dia sete de dezembro de dois mil e vinte e três às 09:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **CAMILA BOTTARO SALES COELHO**, intitulada: **A RESSIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO FINANCEIRA PARA AS MULHERES TITULARES DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, sob orientação do Prof. Dr. EROULTHS CORTIANO JUNIOR. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: EROULTHS CORTIANO JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), PRISCILA DA SILVA BARBOZA Pós-Doc (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ALEXANDRE BARBOSA DA SILVA (UNIVEL CENTRO UNIVERSITÁRIO), LUCIANA PEDROSO XAVIER (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ELIMAR SZANIAWSKI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, EROULTHS CORTIANO JUNIOR, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 07 de Dezembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

18/12/2023 15:26:30.0

EROULTHS CORTIANO JUNIOR

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

19/12/2023 11:44:56.0

PRISCILA DA SILVA BARBOZA

Avaliador Interno Pós-Doc (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 13:18:28.0

ALEXANDRE BARBOSA DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVEL CENTRO UNIVERSITÁRIO)

Assinatura Eletrônica

13/12/2023 09:34:23.0

LUCIANA PEDROSO XAVIER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 16:09:23.0

ELIMAR SZANIAWSKI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **CAMILA BOTTARO SALES COELHO** intitulada: **A RESSIGNIFICAÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO FINANCEIRA PARA AS MULHERES TITULARES DE CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA**, sob orientação do Prof. Dr. EROULTHS CORTIANO JUNIOR, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 07 de Dezembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

18/12/2023 15:26:30.0

EROULTHS CORTIANO JUNIOR  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

19/12/2023 11:44:56.0

PRISCILA DA SILVA BARBOZA

Avaliador Interno Pós-Doc (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/12/2023 13:18:28.0

ALEXANDRE BARBOSA DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVEL CENTRO UNIVERSITÁRIO)

Assinatura Eletrônica

13/12/2023 09:34:23.0

LUCIANA PEDROSO XAVIER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/12/2023 16:09:23.0

ELIMAR SZANIAWSKI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico este trabalho às minhas filhas, Sofia e Alice, à minha mãe, Márcia, à minha irmã, Cecília, às minhas avós, Maria José e Maria Angélica, e à minha Tinha, não apenas pelos laços familiares e afetivos que permeiam nossas relações, mas por serem mulheres no mundo, no meu mundo e, cada uma a seu modo, estarem presentes nesta pesquisa, me incentivando e mostrando as dores e delícias de SER MULHER. Dedico este trabalho, enfim, a todas às mulheres.

## AGRADECIMENTOS

**"Você não sabe o quanto eu caminhei, pra chegar até aqui, percorri, milhas e milhas antes de dormir, eu nem cochilei, os mais belos montes escalei, nas noites escuras de frio chorei"**. Algumas pessoas presentes nestes cinco anos de caminhada não podem ser esquecidas.

Aos meus pais, Márcia e Áttila, que me ensinaram, antes mesmo do direito civil, que autonomia privada não é apenas um princípio jurídico, mas um valor moral. Obrigada por me permitirem fazer minhas próprias escolhas. Amo vocês e sou profundamente grata por tudo que me proporcionaram. Pai, **"quando bate a saudade eu vou pro mar, fecho os meus olhos e sinto você chegar, você chegar"**.

Às minhas filhas. Sofia, tão pequena, não sabe exatamente o quanto esta tese significa para mim, mas na certeza de, quando puder, entenderá também que foi parte dela. Alice chegou no meio da pandemia e do doutorado e me mostrou que sou mais forte do que poderia imaginar. Desculpem-me pela ausência. **"A vida ensina e o tempo traz o tom, pra nascer uma canção, com a fé do dia a dia encontro a solução, encontro a solução"**.

Ao meu marido Franklin, pela parceria, paciência, respeito, amor e reciprocidade que nos encorajaram a continuar nossa caminhada. Também peço desculpas pelas minhas ausências. **"Quero acordar de manhã do teu lado e aturar qualquer babado vou ficar apaixonado, no teu seio aconchegado, ver você dormindo é tão lindo"**.

À minha irmã, Cecília Bottaro, pela sua amizade, que **"é tudo que eu quero pra mim, tudo que eu quero pra mim"**. TE AMO INFINITO!

Especialmente ao meu orientador, professor Eroulths Cortiano Júnior. Quando estava no mestrado, pensava ser um sonho longínquo ser orientada por você, mas minhas expectativas foram superadas. Obrigada por tanta generosidade, por acreditar no meu trabalho, por não ter me deixado mudar de tema e por ter sido tão gentil e compreensivo nas pedras que encontrei no meu caminho. Gratidão!

Aos meus alunos e alunas, orientandos e orientandas, mentorandos, pesquisadores do Grupo de Pesquisa Regularização Fundiária (CUEM), por dividirem

comigo esta pesquisa, de forma teórica e prática. Obrigada, Larissa, pela nossa parceria. Sempre!

Ao Centro Universitário Internacional Uninter, na figura de duas pessoas especiais: professor Jailson e professora Tiemi Saito, por toda a compreensão.

À Gestão do Patrimônio Público de Curitiba, em nome do procurador do município, Dr. Heliomar Dutra, que me permitiu transformar o sonho da tese em realidade para a população de Curitiba. Obrigada ao meu aluno, José Ussan, que me apresentou o Dr. Heliomar.

Aos meus amigos queridos que dividiram comigo a angústia deste começo, meio e fim: professor Pablo Malheiros, Karen Venazzi, Ricardo Cavedon, Isabella Castro, Marina Amari, Ricardo Calderon, André Arnt, Cleide Matias, Ruan Raddi, Rahiza Merquides, Bruna Hanthorne, Sabrina Alberto, Carolina Filgueiras pela competência, profissionalismo e amizade de sempre; e minha fiel companheira de advocacia, Jussimara. Ju, obrigada por tudo. Acredito em você, antes mesmo de você!

Especialmente, à Terezinha. Você me trouxe a tranquilidade que precisava para finalizar minha tese. Desejo que Deus abençoe sua vida, como você abençoa a vida das minhas filhas. GRATIDÃO!

À minha amiga, Lasnine Monte Wolski Scholze, por toda a força. Sua amizade fez toda a diferença neste processo.

À minha psicóloga, Poliana Pardal, que me tirou da caverna e da escuridão.

A Deus, por ter me permitido SER MULHER: "***O caminho só meu Pai pode mudar, meu caminho só meu Pai, meu caminho só meu Pai***".

Às cidades e moradias masculinas, femininas, públicas e privadas, ricas e pobres, brancas e **cidades negras!**

*Quanta gente*  
*Quanta alegria*  
*A minha felicidade*  
*É um crediário*  
*Nas Casas Bahia*  
Mamonas Assassinas

## RESUMO

O modelo paradigmático da disciplina Direito das Coisas sempre esteve vinculado ao estudo da propriedade como objeto da relação jurídica cujo principal objetivo se prestava a servir ao seu titular na maior medida possível. Esse modelo se reforçava pelo ideal do Estado Liberal, fundado no binômio propriedade-proprietário, e encontrava-se no centro do direito civil. Contudo, a ordem democrática que se instaurou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 reformulou conceitos importantes e ressignificou o estudo da disciplina em questão, com o fito de funcionalizar o estudo do direito das coisas. Um dos principais critérios norteadores da função social da propriedade está vinculado à concretização da moradia adequada, cujo direito foi promovido a direito social no Brasil com a Emenda Constitucional n.º 26/2000. Por se tratar de um direito humano, os critérios sobre moradia adequada encontram-se no Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Contudo, esses critérios devem ser analisados no contexto econômico, político, cultural, geográfico, legal, ambiental, social, educacional e higiênico de cada país. Não apenas no Brasil, mas também em outros países, o direito à moradia e o acesso ao crédito possuem uma relação intrínseca com a ideia de dignidade. Isso porque o proprietário, quando busca relações creditícias com as instituições de crédito, pode garantir o cumprimento da obrigação concedendo-lhes a propriedade como garantia hipotecária. Contudo, todos os direitos reais devem cumprir função social e outros direitos reais podem ser objeto de hipoteca, como, por exemplo, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que possui como fundamento principal a garantia de moradia adequada à população de baixa renda. Como se trata de um direito real instituído sobre a propriedade pública, existem alguns empecilhos que poderiam dificultar essa concretização do acesso ao crédito. Compreendê-la e efetivá-la torna-se fundamental para o aperfeiçoamento do processo de feminização do acesso à moradia, garantia de autonomia à mulher e combate à violência doméstica, em especial, na forma de violência patrimonial.

Palavras-chave: Direito das coisas; novos paradigmas; moradia digna; função social do crédito; concessão de uso especial para fins de moradia; violência patrimonial contra a mulher.

## ABSTRACT

The standard model of the topic Property Law has traditionally been linked to the study of property as the object of a legal relationship. The main objective of this relationship is to serve the owner to the best extent possible. This model was reinforced by the ideal of the Liberal State, which was based on the property-owner relationship and was in the center of civil law. However, the democratic order established by the Federal Constitution of 1988 reformulated important concepts and redefined the study of the discipline in question, aiming to functionalize the study of property rights. One of the main principles of the social function of property is attached to the attainment of adequate housing. This right was promoted to a Social Right by the Constitutional Amendment 26th of 2000. Since the property is a Human Right, the conditions to adequate housing are outlined in the General Comments n. 4th of the United Nations Committee of UN. To achieve adequate housing these conditions must be analyzed within the economic, political, cultural, geographic, legal, environmental, social, educational, and sanitary context of each country. Not just in Brazil but in other countries, the right to have a house and access to credit are intrinsically linked to the idea of dignity. When seeking credit relationships with financial institutions, owners can ensure compliance with obligations by granting ownership as a mortgage guarantee. It is important to note that all real rights must fulfill a social function. Other real rights, such as the Special Concession for Housing Purposes (SCHP), may also be subject to a mortgage. The SCHP's main purpose is to guarantee adequate housing for the poorest population. Due to its status as a Real Right over public property, some obstacles could hinder access to credit. It is essential to understand and implement this right to improve the feminization process to have access to a proper house, ensuring autonomy for women and combating domestic violence, particularly in the form of patrimonial violence.

Keywords: Property Law; New precedentes; Decent housing; The social function of credit; Special use concession for housing purposes; Patrimonial violence against women.

## RÉSUMÉ

Le modèle paradigmatique de la discipline du droit des choses a toujours été lié à l'étude de la propriété en tant qu'objet d'une relation juridique dont l'objectif principal était de servir au maximum son propriétaire. Ce modèle était renforcé par l'idéal de l'État libéral, fondé sur le binôme propriété x propriétaire et au centre du droit civil. Cependant, l'ordre démocratique qui s'est instauré avec la promulgation du CF/88 a reformulé des concepts importants et donné un nouveau sens à l'étude de la discipline en question dans le but de fonctionnaliser l'étude du droit des choses. L'un des principaux critères guidant la fonction sociale de la propriété est lié à la fourniture d'un logement adéquat. Le droit au logement a été promu au rang de droit social au Brésil avec l'amendement constitutionnel n.º 26 de 2000. Puisqu'il s'agit d'un droit humain, les critères d'un logement adéquat se trouvent dans l'Observation générale n.º 4 du Comité des questions économiques, sociales et culturelles. Droits de l'ONU. Cependant, ces critères doivent être analysés dans le contexte économique, politique, culturel, géographique, juridique, environnemental, social, éducatif et hygiénique de chaque pays. Non seulement au Brésil, mais aussi dans d'autres pays, le droit au logement et l'accès au crédit ont une relation intrinsèque avec l'idée de dignité. En effet, le propriétaire, lorsqu'il recherche des relations de crédit auprès d'établissements de crédit, peut garantir le respect de son obligation en accordant le bien à titre de garantie hypothécaire. Cependant, tous les droits réels doivent remplir une fonction sociale et d'autres droits réels peuvent être hypothéqués, comme la Concession à Usage Spécial à des fins d'Habitation, qui a pour base principale la garantie d'un logement adéquat pour les personnes à faible revenu. population.revenu. S'agissant d'un véritable droit établi sur la propriété publique, il existe certains obstacles qui pourraient rendre difficile l'accès au crédit. La comprendre et la mettre en œuvre devient fondamentale pour améliorer le processus de féminisation de l'accès au logement, garantir l'autonomie des femmes et lutter contre les violences domestiques, notamment contre les biens.

Mots-clés: Loi des choses; nouveaux paradigmes; un logement décent; fonction sociale du crédit; concession à usage spécial à des fins d'habitation; violences immobilières contre les femmes.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 -RELATÓRIOS DA ONU SOBRE MORADIA ADEQUADA E SEUS IMPACTOS EM CADA PAÍS .....	70
FIGURA 1 - HIERARQUIA DAS NECESSIDADES HUMANAS A PARTIR DA TEORIA DE ABRAHAM MASLOW .....	85
FIGURA 2 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA INTERNACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL) .....	93

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRP	Lei de Registro Público
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1</b>	<b>NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO DAS COISAS</b> .....	19
1.1	DA PROPRIEDADE INDIVIDUAL À PROPRIEDADE FUNCIONALIZADA.....	20
1.2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MUDANÇAS DOS PARADIGMAS CIVILÍSTICOS: PARA ALÉM DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE .....	29
1.2.1	O fenômeno possessório e a sua função social .....	33
1.2.2	A função social dos direitos reais sobre coisas alheias.....	40
1.3	REDESENHANDO O DIREITO DAS COISAS E AS NOVAS FORMAS DE ACESSO À MORADIA ADEQUADA .....	49
<b>2</b>	<b>RECONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA NO CENÁRIO BRASILEIRO</b> .....	56
2.1	A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA A PARTIR DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA RELATORIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	56
2.1.2	Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais .....	58
2.2	NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DOS REQUISITOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS AO CONTEXTO BRASILEIRO.....	70
2.3	O ACESSO AO CRÉDITO COMO CRITÉRIO NORTEADOR PARA UM NOVO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA NO BRASIL .....	73
2.3.1	Teoria do microcrédito .....	75
<b>3</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO FINANCEIRA COMO REQUISITO DA MORADIA ADEQUADA E A FUNÇÃO SOCIAL DO CRÉDITO</b> .....	80
3.1	VULNERABILIDADE FINANCEIRA E MÍNIMO EXISTENCIAL .....	80
3.2	AS NECESSIDADES HUMANAS: É POSSÍVEL ESCALONAR? .....	83
3.3	NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ACESSO AO CRÉDITO E SUA EFETIVIDADE .....	89
3.4	O CENÁRIO BRASILEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	

	VOLTADAS AO ACESSO AO CRÉDITO.....	92
3.4.1	Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 01 no contexto brasileiro .....	93
3.5	MORADIA ADEQUADA E SUA APLICAÇÃO AOS GRUPOS FINANCEIRAMENTE VULNERÁVEIS.....	94
<b>4</b>	<b>A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E SUA EFETIVIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO AO CRÉDITO .....</b>	<b>96</b>
4.1	ACEPÇÕES TEÓRICO-DOCTRINÁRIAS SOBRE O CONCEITO DE CONCESSÃO .....	97
4.2	A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA APÓS 35 ANOS DA SUA PREVISÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL.....	102
4.3	A DINAMIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: ASPECTOS TEÓRICOS .....	108
4.3.1	Um estudo sistematizado da concessão de uso especial para fins de moradia: conceito e sua natureza jurídica .....	108
4.3.1.1	Modalidades de concessão .....	111
4.3.1.2	Áreas restritas .....	125
4.3.1.3	Requerimento.....	126
4.3.1.4	Utilização .....	127
4.3.1.5	Extinção.....	133
4.3.2	Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.....	134
4.3.3	Aspectos registrais e tributários da concessão de uso especial para fins de moradia .....	134
4.4	A DINAMIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: ASPECTOS PRÁTICOS .....	136
4.5	A CONCESSÃO COMO OBJETO DE GARANTIA HIPOTECÁRIA E INCLUSÃO FINANCEIRA .....	141
4.5.1	Resistência dos agentes financeiros e como vinculá-los .....	143
4.6	CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: A CAMINHO DA FUNÇÃO SOCIAL DO BEM PÚBLICO.....	144
<b>5</b>	<b>ACESSO AO CRÉDITO COMO FUNDAMENTO DA MORADIA ADEQUADA DA MULHER CONCESSIONÁRIA.....</b>	<b>148</b>
5.1	FEMINIZAÇÃO DO ACESSO À MORADIA: POR QUE FALAR EM	

	DIREITO HUMANO À MORADIA DA MULHER? .....	150
5.2	VIOLÊNCIA PATRIMONIAL CONTRA A MULHER: UM DEBATE NECESSÁRIO.....	155
5.2.1	Instrumentos para coibir a violência patrimonial e proteger a moradia da mulher .....	159
5.3	GARANTIA DE CRÉDITO DA MULHER CONCESSIONÁRIA: A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA PREFERENCIALMENTE PARA MULHERES – UMA NOVA PROPOSTA .....	171
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>173</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>176</b>
	<b>ANEXO 1 - DECRETO N.º 1025: DESIGNA GRUPO DE ESTUDO PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>
	<b>ANEXO 2 - OFÍCIO N.º 064/2023: CONVIDA A PROFESSORA E ADVOGADA CAMILA BOTTARO SALES COELHO PARA COMPOSIÇÃO DO GRUPO INSTITUCIONALIZADO PELO DECRETO N.º 1.025 .....</b>	<b>201</b>

## INTRODUÇÃO

Não é novidade que o problema habitacional discutido no cenário brasileiro tem sido tema de recorrentes debates em várias áreas do conhecimento, como ciências jurídicas, arquitetura e urbanismo, engenharia das cidades, planejamento urbano, dentre outras. Todos esses campos de reflexão, a seu modo, convergem para um ponto comum: a concretização do direito humano à moradia adequada.

O problema habitacional no Brasil apresentou um aumento significativo de obstáculos na década de 1930. Vários fatores contribuíram para essa constatação: crescente período de desenvolvimento urbano-industrial, o que levou a uma mudança na estrutura econômica do país, transformando paulatinamente uma economia essencialmente agrária em uma economia industrial, ao menos, nas capitais brasileiras; êxodo rural, em razão da busca pelas ofertas de emprego que surgiram com a abertura desse modelo econômico que se instaurou; e, por fim, crescimento populacional.

Esse agravamento foi claramente perceptível entre a população de baixa renda, pois houve o crescimento das favelas de forma desordenada, com intensa ocupação de áreas periféricas por esses trabalhadores que vinham do campo em busca de melhores condições de vida, mesmo com projetos de desenvolvimento nacional de habitação fomentados pelas políticas do Governo Getúlio Vargas.<sup>1</sup>

Ao longo do século XX, o processo de urbanização se consolidou sob a égide de uma sociedade patriarcal, machista, hierarquizada e elitista. Nesse sentido, a ocupação da terra, a titularização proprietária e as transações imobiliárias eram predominantemente realizadas por homens, brancos e ricos. Quatro vieses foram estruturantes para a prevalência da aquisição masculina da propriedade: família, comunidade, Estado e mercado. Em relação à família, o privilégio masculino nos bens da família e na herança no tocante à sua administração foi fundamental para a caracterização da titularidade prevalente aos homens. Dada a construção social de gênero, quanto ao mercado, os homens, por possuírem maiores rendimentos, figuravam – e ainda figuram – em sua maioria nos contratos de aquisição proprietária. No que diz respeito ao papel do Estado, as poucas políticas públicas que batalham

---

<sup>1</sup> CARPINTÉRO, Marisa Varanda T. **A construção de um sonho**: os engenheiros-arquitetos e a formação da política habitacional no Brasil. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997. p. 108.

pela preferência do título de propriedade à mulher começaram a ser implementadas no Brasil nos últimos 20 anos e até hoje encontram dificuldades para real efetivação.<sup>2</sup>

Pesquisa realizada pelo Living Standard Measurement Survey, na década de 1990, patrocinada pelo Banco Mundial, tinha como objetivo analisar as discussões de gênero no campo das propriedades fundiárias em países da América Latina, inclusive no Brasil. Foi apontado que, das 36.664 amostras de propriedades fundiárias, apenas 11% estavam em nome das mulheres.<sup>3</sup>

O problema de gênero enfrentado no campo do acesso às titularidades envolve também o acesso a recursos financeiros e limitações restritas de acesso ao crédito para as mulheres. No Brasil, houve uma tentativa, em 1998, de acelerar crédito para mulheres.

Por outro lado, no programa experimental do Banco da Terra, no Brasil, que não tinha medidas específicas para a inclusão de mulheres, elas constituíram apenas 12% dos beneficiários durante 1998-1999, mais ou menos a mesma proporção de beneficiárias que no programa normal de reforma agrária. Em 2001, o Ministério de Desenvolvimento Agrícola criou um departamento de ação afirmativa, e uma de suas metas era de reformular todos os critérios e normas para facilitar o acesso das mulheres rurais a terras e escrituras, treinamento, assistência técnica e benefícios de previdência social. Uma de suas primeiras medidas foi um decreto administrativo visando 30% do crédito para compras de terras no programa expandido do Banco da Terra (Fundo de Terras e da Reforma Agrária) para mulheres. Essa medida foi inovadora, pois foi a primeira vez que um sistema de quota foi proposto como mecanismo de inclusão de mulheres em um programa de distribuição de terras, **mas, de acordo com nosso conhecimento, não se implementou na prática.**<sup>4</sup>

<sup>2</sup> A decisão publicada, em março de 2023, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo retrata o entendimento de muitos tribunais e juízes de primeira instância, que têm decidido pela inconstitucionalidade em relação à prevalência da propriedade da mulher chefe do lar no Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida: "EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL DÍVÓRCIO PARTILHA DE BENS Inconformismo por parte da autora quanto à partilha de bens Julgamento antecipado, de rigor Pretensão de produção de provas – Inadmissibilidade Apelante que não produziu sequer indícios de provas acerca dos bens amealhados em quase duas décadas de casamento – Bem imóvel adquirido pelo ex-casal dentro do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal Inaplicabilidade do artigo 35-A da Lei n.º 11.977 Inconstitucionalidade reconhecida pelo Órgão Especial deste E. TJSP Julgados análogos Recurso não provido". SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **AC 1032160-84.2020.8.26.0576**. Relator: Francisco Loureiro. Órgão Julgador: 1.ª Câmara de Direito Privado – Foro de São José do Rio Preto - 2.ª Vara de Família e Sucessões. Julgamento: 15/03/2021. Publicação: 15/03/2021.

<sup>3</sup> DEERE, Carmem Dianna; LÉON, Magdalena. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América. **Revista de Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 100-153, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/PfNz4Q4XQSVJqwSzz7cb4vx/?format=pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

<sup>4</sup> DEERE, Carmem Diana; LEÓN, Magdalena. Direito de propriedade, herança das esposas e igualdade de gênero: aspectos comparativos entre Brasil e América Latina. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 448, 2001.

No campo jurídico, várias são as áreas do direito que possuem como objeto de estudo, direta ou indiretamente, o direito de propriedade, posto ser um instrumento interdisciplinar. No campo do direito civil, a disciplina Direito das Coisas, patrimonialista por excelência, pode se tornar uma porta de entrada para discussões de gênero relacionadas ao fomento de titularidades femininas, como há algum tempo vem fazendo o direito das famílias, por exemplo.

Importa ressaltar que, com a constitucionalização do direito civil, mas especialmente a constitucionalização do direito das coisas, a propriedade e os demais direitos reais devem ser exercidos no sentido do cumprimento da sua função social, implementados por tantos vieses, especialmente pela consolidação do direito humano à moradia adequada. Ainda, o modelo constitucional atual exige postulados metodológicos de grande relevância para a pertinência do estudo das titularidades e trânsito jurídico, pois a matriz sustentada pelo modelo liberal calcado no conteúdo individualista da propriedade deu lugar à função social e permite o redimensionamento do seu estudo a partir do viés humanizado.

Os poucos dados apresentados nesta introdução, bem como outros tantos a ser apontados ao longo da pesquisa, demonstram a exclusão histórico-cultural das mulheres no campo das titularidades, do acesso ao crédito e da habitabilidade digna, temas que se conectam e precisam urgentemente de reflexão. Por isso, o problema de pesquisa desta tese busca refletir sobre a inclusão da mulher nas titularidades, ainda que não pela via propriedade, com vistas ao equilíbrio de gênero no tocante ao tema, o que será feito pelo estudo da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).

Para aprofundar esse problema, o primeiro capítulo propõe como ponto de partida reflexões sobre o estudo do direito das coisas, a partir da análise de todos os institutos ali previstos, à luz dos princípios constitucionais instaurados pelas mudanças paradigmáticas do Estado Democrático de Direito, em especial para implementação da função social aportada pela concretização da moradia adequada.

Feito isso, o papel do segundo capítulo será reconstruir o conceito de digna moradia, a partir da adequação dos critérios estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao contexto brasileiro, apresentando o microcrédito como elemento autônomo e necessário para nortear a ideia plena de habitabilidade.

O terceiro capítulo se destinará ao estudo da inclusão financeira no campo das necessidades humanas a partir da teoria desenvolvida por Abraham Maslow, no

início da década passada, nos Estados Unidos, denominada teoria das motivações humanas<sup>5</sup>, assim como autores que se opõem a ele, como Viktor Frankl e Diego Andreasi que tratam das necessidades humanas via seu comportamento organizacional e suas motivações<sup>6</sup>, também nos Estados Unidos, no fim da última década.

Nesse cenário, é possível observar que a vulnerabilidade financeira é afetada pela necessidade de pertencimento humano. Dentre as vulnerabilidades, pelos motivos expostos nesta pesquisa, as mulheres são as mais prejudicadas nos quesitos de erradicação da pobreza, inclusão social, financeira e creditícia, moradia adequada e acesso aos títulos e segurança da posse.

Visto que uma nova ordem do direito das "coisas" instaura-se, com o intuito de desenvolver um aporte funcionalizado não apenas da propriedade, mas também dos chamados direitos reais sobre coisas alheias, o capítulo quarto primará pelo estudo da função social do direito real sobre coisa alheia, categorizado pela doutrina juscivilista como direito real social, denominado CUEM, que se trata de instrumento de política pública de promoção e regularização do solo urbano que insere a população de baixa renda na situação jurídica não proprietária ao acesso à moradia e, conseqüentemente, ao crédito. Isso será feito de forma sistematizada, buscando sanar as omissões legais sobre o tema.

O último capítulo trará uma nova proposta ao ordenamento jurídico brasileiro, a fim de contornar as contradições históricas de exclusão da mulher em temáticas relacionadas à implementação da moradia adequada. Serão apresentadas algumas medidas que já foram inseridas no sistema jurídico nesse contexto e, por fim, proposta a garantia de crédito pela regularização da CUEM, preferencialmente às mulheres chefes do lar e vítimas de violência doméstica.

Para o desenvolvimento do trabalho, no que diz respeito à metodologia utilizada, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, visando a apresentar um diagnóstico jurídico sobre a situação de vulnerabilidade econômica da mulher no Brasil com uso de pesquisa documental, bibliográfica, legal e dados da

---

<sup>5</sup> MASLOW, Abraham H. **Introdução à psicologia do ser**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, 2004.

<sup>6</sup> HACKMAN, Richard; LAWLER, Edward; NADLER, David. **Comportamento organizacional**. Tradução de José Eduardo Teixeira Leite. Rio de Janeiro: Campus, 1983.

pesquisa de campo realizada pelo Grupo de Pesquisa em Regularização Fundiária – CUEM, coordenado pela pesquisadora, junto à Comunidade Portelinha, localizada na cidade de Curitiba (PR), no ano de 2023. Tais dados serão utilizados de maneira meramente exemplificativa, para compor os demais argumentos apresentados nesta tese.

## 1 NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO DAS COISAS

O modelo constitucional atual exige postulados metodológicos de grande relevância para o estudo das titularidades e trânsito jurídico. A matriz sustentada pelo modelo liberal, calcado no conteúdo individualista da propriedade, deu lugar à função social e redimensionou o seu estudo a partir do viés humanizado.

Uma nova ordem do direito das coisas instaurou-se, com o intuito de desenvolver um aporte funcionalizado não apenas da propriedade, mas também dos chamados direitos reais sobre coisas alheias; com isso, tornou-se necessário discutir a situação jurídica proprietária e não proprietária, emprestando-lhes conteúdo harmonizador entre interesses individuais e sociais.

Nesse sentido, professor Eroulths Cortiano Jr. afirma:

Importante o proprietário, mais importante o não proprietário: na situação jurídica funcionalizada o direito dos outros está presente, mas principalmente no que se refere ao estatuto de acesso aos bens. A propriedade passa a ter uma função central de redistribuição de rendas. A totalidade da situação proprietária passa a implicar, para o seu titular, no concomitante respeito a crescentes situações não proprietárias. A proteção à dignidade humana e o propósito da redução das desigualdades exigem proteção do excluído, e esta proteção leva a discussão da acessibilidade aos bens.<sup>7</sup>

Tão importante quanto o estudo das normas regulamentadoras das relações jurídicas referentes às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem, como proposto por Clóvis Beviláqua na sistematização do Livro II da Parte Especial do Código Civil (CC) de 1916, é atualmente o estudo do direito ao acesso, como fundamento da nova ordem humanizada que se instaurou no Livro III da Parte Especial do CC em vigor.

Sendo assim, este capítulo tem por objetivo o estudo do direito das coisas a partir dos seus institutos clássicos, em especial o direito de propriedade, transpondo-os para um direito das coisas constitucionalizado.

---

<sup>7</sup> CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 153.

## 1.1 DA PROPRIEDADE INDIVIDUAL À PROPRIEDADE FUNCIONALIZADA

No estudo das ciências jurídicas contemporâneas, é pertinente a afirmação feita pela literatura forense a respeito da desnecessidade de desmembramento de alguns ramos, conceitos e institutos jurídicos, tendo em vista a complexidade das relações atuais. Como principal exemplo, podemos citar o fim da dicotomia entre direito público e privado, a inconsistência, a depender do caso, da análise do ser humano numa esfera exclusivamente patrimonial e existencial e, por fim – o ponto que mais nos interessa nesta pesquisa –, a fragilidade da ideia de divisão do direito de propriedade em várias classificações.

Na década de 1980, o professor constitucionalista José Afonso da Silva desenvolveu a tese por ele denominada tese das propriedades. Sua ideia era desmembrar o estudo do direito de propriedade em várias espécies, de acordo com o ramo de interesse, para identificar mais facilmente a funcionalidade do bem, conforme o tipo de propriedade que mais lhe impõe. Assim, para ele, o instituto da propriedade ganhou corpo, conceito próprio e função, de acordo com a área jurídica em questão.

Uma coisa é a propriedade pública, outra a propriedade social e outra a propriedade privada; uma coisa é a propriedade agrícola, outra, a industrial; uma a propriedade rural, outra, a urbana, uma a propriedade de bens de consumo, outra, a de bens de produção, uma a propriedade de uso pessoal, outra, a propriedade/capital. Pois, como alertou Pugliati, há bastante tempo: "no estado das concepções atuais e da disciplina positiva do instituto, não se pode falar em um só tipo, mas se deve falar de diversos tipos de propriedade, cada um dos quais assume um aspecto característico". Cada qual desses tipos pode estar sujeito, e por regra estará, a uma disciplina particular, especialmente porque, em relação a eles, o princípio da função social atua diversamente, tendo em vista a destinação do bem objeto da propriedade.<sup>8</sup>

Embora a classificação realizada por Silva a partir dessa tese seja extremamente didática e nos faça compreender o direito de propriedade em determinado campo de aplicação, a teoria pode, em situações atuais, ser considerada um pouco ultrapassada, em razão da conexão do direito dentro dos seus vários sub-ramos do conhecimento. Isso quer dizer que não importa se estamos analisando a propriedade pública ou privada, urbana ou rural, a propriedade intelectual, a propriedade móvel ou imóvel,

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 92.

pois toda espécie de propriedade condiciona seu uso a partir do cumprimento de uma função social. Embora a propriedade seja analisada pelo viés e importância que cada área jurídica lhe empresta, ela é, acima de tudo, um direito fundamental previsto no *caput* do art. 5.º, devendo cumprir uma função social nos termos dos incisos XXII e XXIII da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A função social torna-se conteúdo do próprio direito de propriedade.

A partir do momento em que trabalhamos o direito de propriedade na esfera consequencial, o estudo do professor possui uma perfeita lógica, pois, definida a função social da propriedade urbana ou rural, seja ela móvel ou imóvel, os limites e parâmetros, por exemplo, delimitados para o preenchimento desse conteúdo passam a ser diferentes. Assim, quando falamos de função social da propriedade rural, a ideia de posse-trabalho e posse-moradia encontra-se agregada ao seu conceito, mas, quando falamos da propriedade urbana, nos remetemos muito mais à ideia de direito à moradia. Isso, inclusive, é conteúdo determinante para reconhecimento ou não da pretensão de usucapião especial urbana e rural.

A ideia que queremos delimitar nesta pesquisa, embora reconheçamos a importância, inclusive prática, da divisão do professor José Afonso da Silva, é compreender a propriedade como instituto único, qual seja, a propriedade como direito fundamental que condiciona "todas as demais" ao cumprimento de uma função social. Nesse contexto, temos como marco inicial a propriedade imóvel urbana, seja ela de natureza pública ou privada, por meio do seu estudo interdisciplinar, em especial com as contribuições do direito administrativo e do direito urbanístico, a fim de alcançar a tese pretendida. Não se faz necessário retomar o estudo da propriedade a partir de uma construção histórica de séculos anteriores; isso será realizado no texto, no contexto necessário.<sup>9</sup>

Os primeiros ensaios sobre o direito de propriedade serão feitos a partir do Código Civil de 1916 para que, através de uma breve retrospectiva histórica possamos compreender como e por quê ocorreu o salto da ressignificação da propriedade individual para a propriedade funcionalizada.

---

<sup>9</sup> Esta tese de doutorado trata-se de um aprofundamento da minha dissertação de mestrado, intitulada "*Humanização dos direitos reais: das limitações do direito de propriedade aos novos direitos reais de uso e moradia*", em que desenvolvi uma construção da história do direito de propriedade e suas limitações desde a Antiguidade até o CC de 2002. Por este motivo, o ponto de partida desta pesquisa é a propriedade do CC de 1916, a fim de compreendermos como e por que transmutamos de uma propriedade individual para uma propriedade funcionalizada.

Chamaremos de propriedade individual a propriedade do Código Civil de 1916. Ao analisarmos cuidadosamente as palavras escolhidas pelo legislador do Código Civil aos termos atribuídos pelo uso da propriedade no artigo 524, o mesmo dispunha que "a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor e reaver". Tais direitos eram caracterizados como poderes atribuídos ao proprietário de forma absoluta ou quase absoluta. Afinal, ao proprietário e à propriedade eram dados os papéis de protagonistas do Código Civil, sendo os demais personagens, tais como contratantes, possuidores, detentores, membros da família (com exceção do *pater* – administrador da propriedade), o papel de coadjuvantes da história quotidiana do cidadão brasileiro.

No contexto histórico do direito das coisas, que se resume basicamente em estudar o direito de propriedade; esse instituto quase sempre se apresentou com caráter absoluto e intangível. Falar em propriedade nos primórdios dos seus estudos sistematizados praticamente significou que essa transmitia poderes absolutos ao seu titular, podendo seu uso ser limitado em situações excepcionais, a fim de atender interesses privados, religiosos, públicos ou sociais.

O estudo do direito das coisas no Código Civil de 1916 basicamente girava em torno do direito de propriedade. Os demais direitos reais, os chamados direitos reais sobre coisas alheias, sempre foram estudados de forma conexa ao direito de propriedade sem função social autônoma. Pouco se explorava a função social do usufruto, por exemplo. O direito real de habitação se apresentava transmutado pelo usufruto vitalício, as enfiteuses se caracterizavam pela sua perpetuidade, o direito real de superfície era inexistente, a alienação fiduciária não se apresentava num primeiro momento como direito real de garantia e a posse era submissa ao papel que a propriedade desempenhava. Esses são alguns poucos exemplos que demonstram o "esqueleto" do Direito das Coisas no Código do século passado.

Devemos considerar ainda o papel da propriedade nos demais livros do CC de 1916. A família se estruturava em torno da administração do patrimônio pelo *pater*, os contratos transmitiam coisas apreciáveis de valor econômico agregado e o direito sucessório tratava da transferência da propriedade *causa mortis*. Esse protagonismo proprietário decorria de uma construção histórica na cultura jurídica europeia, que influenciou a legislação brasileira de 1916. Se analisarmos o delineamento da propriedade ao longo dos últimos séculos a partir da forma como as

suas limitações se apresentavam, perceberemos nitidamente a ideia exclusivista e egoísta sobre a propriedade centenária.

A propriedade sempre foi limitada, porém o seu conteúdo limitador inicialmente se justificava para atingir interesses dos próprios proprietários. Por exemplo, nas sociedades greco-romanas, a propriedade era limitada para atender a interesses religiosos particulares da família. Os cultos religiosos garantiam a perpetuidade da família, que deveria cultuar os seus antepassados para que não fosse lançada aos deuses infernais. Por isso, num primeiro momento, a propriedade era inalienável, impenhorável e indisponível, pois o culto aos mortos ou banquete fúnebre garantia a própria existência da família.<sup>10</sup> Ainda assim, a lei limitava o uso da propriedade a partir do direito de construir e fixava distância mínima entre as casas. Conforme ensina Fustel de Coulanges, "já em Roma, a lei fixava em dois pés e meio a largura do espaço mínimo para separar duas casas, e este espaço era consagrado ao deus da cerca".<sup>11</sup>

Outras limitações também existiam. A lei de Sólon, por exemplo, permitia que a propriedade fosse alienada, mas o vendedor, contudo, sofria a sanção da perda de seus direitos de cidadão. Em outro momento, a lei romana permitiu que uma família alienasse seu terreno, mas mantivesse conservado o seu direito de atravessar a propriedade, a fim de alcançar o túmulo e realizar o culto, uma espécie de passagem forçada instituída legalmente na propriedade do comprador.

A expropriação do bem com fins públicos era totalmente desconhecida, assim como a expropriação por dívidas. Por mais que a lei romana punisse o devedor inadimplente com seu corpo, sua propriedade era protegida, pois ela pertencia não apenas ao devedor, mas à sua família – aos mortos que deveriam ser cultuados naquele local e aos vivos que deveriam celebrar o banquete sagrado. Somente mais tarde, quando foram suprimidas as penas corporais ao devedor, foi preciso buscar meios de garantir a satisfação de uma obrigação e, dessa forma, a perda da propriedade passou a ocorrer mediante a sua penhora.

A ideia de propriedade e interesse familiar era apresentada de maneira clara pelas legislações, de modo que todas as limitações se justificavam em prol do binômio família-proprietário. Com a elaboração do *Corpus Iuris Civilis*, a ideia de propriedade plena e absoluta foi intensificada, de acordo com os interesses da aristocracia

---

<sup>10</sup> COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 66-68.

<sup>11</sup> COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 68.

romana, detentora do poder político e econômico. Ser proprietário significava riquezas, o que ficou evidenciado no período feudal.

A partir daí, no estudo da legislação proprietária no ordenamento jurídico português, francês e italiano, principais fontes do direito civil brasileiro, essa mesma propriedade passou a garantir ao seu titular a máxima plenitude no uso e gozo das suas atribuições, permitindo algumas limitações para atender a finalidades ora religiosas, ora culturais, ora políticas, ora econômicas, mas sempre com o intuito de resguardar o acervo patrimonial do proprietário e sua família na maior medida possível.

Essa propriedade absoluta, intangível, rígida, egoísta, protagonista consagrada no CC de 1916, a denominamos propriedade individual. E como ocorreu a passagem da propriedade individual para a propriedade funcionalizada?

A desintegração desse modelo proprietário não se deu de forma repentina. Foi um longo processo, que se iniciou, sobretudo, com a crise feudal, que ocorreu em fases distintas na Europa. Tudo isso se intensificou com a chamada Era das Revoluções, em especial com a Revolução Industrial e a Revolução Francesa, que marcaram o fim dos resquícios feudais e o início da consolidação do modo de produção capitalista, sustentado pela propriedade privada, pelo trabalho livre e assalariado e por um mercado lucrativo.

As limitações, que antes possuíam natureza religiosa, cultural, familiar, em menor escala econômica e política, passaram a ter um viés estritamente econômico, consagrado pela ideia da função econômica da propriedade. Portanto, o paradigma da propriedade na Idade Moderna europeia era baseado na concepção individualista da propriedade privada, com garantia dos poderes proprietários, de forma absoluta e exclusiva, e interferência mínima do Estado nas relações particulares proprietárias.

Com relação às limitações do bem, iniciou-se, ainda que de forma tímida e inexpressiva, um movimento em direção ao estudo da propriedade pelo viés social. *A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, elaborada no seio da Revolução Francesa de 1789, embora tenha enfatizado o caráter individualista e sacramental da propriedade privada, trazia uma hipótese de limitação ao direito de propriedade por utilidade pública.

*Article 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.*<sup>12</sup>

Ao realizar uma retrospectiva histórica do direito de propriedade privada ao longo dos últimos séculos, em especial até a primeira metade do século XX, verificamos que a propriedade era consagrada pela sua absolutez e rigidez dos seus atributos. Essa característica começou a ser modificada com o questionamento das condições trazidas pelo Estado Liberal e a consagração dos Estados Sociais.

Dentre os principais marcos do Estado Liberal, o individualismo e a igualdade formal, seguidos das barbáries e atrocidades do século XX decorrentes de guerras e doenças, revelaram a presença de uma crise social e econômica. Nas palavras do professor Gustavo Tepedino, "revela a crise do humanismo e do próprio direito como ciência social".<sup>13</sup>

Com a consagração dos Estados Sociais, temos como principais características: a concretização da igualdade material, em detrimento da igualdade formal; a prevalência dos interesses sociais; a busca pelo sentimento de solidariedade perdido, em especial com as guerras mundiais. Além disso, temos um novo questionamento que se tornou o marco revisor de toda a estrutura do direito civil. Afinal, qual foi o grande erro ou desacerto do direito civil que o tornou incapaz de proteger o ser humano, com todos os atributos essenciais da sua personalidade, das atrocidades do nazismo? Qual conteúdo foi resignificado pelo direito civil para garantir o pleno desenvolvimento do homem em toda a completude, para prevalência da sua dignidade?

A resposta foi encontrada no âmago do direito civil, consagrado pelo CC de 1916, qual seja, o centro de tutela e referência apresentava-se na figura do proprietário, a quem tudo era permitido, e no uso e atribuições dos seus poderes.

A inconsistência do direito civil foi desarticular a propriedade e os seus atributos de um viés humanizador, vinculado aos direitos de personalidade e à garantia do bem-estar não apenas do proprietário, mas também da coletividade. Isso foi possível

---

<sup>12</sup> Livre tradução: "Artigo 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização". (FRANÇA. **Code civil**. 105. ed. Paris: Dalloz, 2006. p. 619).

<sup>13</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil: humanismo e solidariedade na sociedade em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. t. 2. p. 221.

ao emprestar função social aos atributos proprietários: usar, gozar, dispor e reaver de forma funcionalizada.

A porta de entrada dessa nova leitura em relação à propriedade se deu efetivamente pela CF/88. Conforme leciona o professor Gustavo Tepedino:

A partir do momento que a CR/88 concretiza as situações jurídicas patrimoniais – como as que envolvem a propriedade – às situações jurídicas existenciais (dignidade da pessoa humana, justiça social, solidariedade, cidadania e igualdade) busca-se o significado funcional dos institutos do direito civil.<sup>14</sup>

A Constituição Federal de 1988 consagrou uma ordem principiológica que revolucionou o direito de propriedade. O direito fundamental à propriedade, consagrado no *caput* do art. 5.º, tem seu conteúdo definido a partir do cumprimento da sua função social, nos termos dos incisos XXII e XXIII, ou seja, o direito de propriedade é garantido, devendo essa propriedade atender à sua função social.

O fato de a CF/88 consagrar a propriedade como direito fundamental, atribuindo-lhe função social, não é novidade. A partir de uma breve retrospectiva histórica da propriedade nas Constituições Brasileiras, podemos constatar essa ideia.

De fato, a primeira Constituição Brasileira, de 1824, bem como a primeira Constituição Republicana, de 1891, traziam a ideia de função social da propriedade, no primeiro caso, como instrumento de fomento à produção de terras no sistema das sesmarias e, no segundo (art. 72, §17), pela possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização.

Foi a Constituição de 1934 que verdadeiramente trouxe uma nova roupagem ao direito de propriedade funcionalizado. Nela, o direito de propriedade constitucionalizado obrigava o proprietário ao uso da coisa, nos ditames do interesse social e coletivo.

#### CAPÍTULO II: Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

<sup>14</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil: humanismo e solidariedade na sociedade em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. t. 2. p. 220.

A Constituição de 1934 vigorou por apenas três anos, pois, em 1937, uma nova ordem constitucional teve lugar, que, assim como a Constituição de 1891, apenas garantia a desapropriação por interesse social e utilidade pública, mediante pagamento de indenização, sendo omissa em relação à ideia da função social da propriedade.

Em 1946, a Lei Magna retomou a ideia de função social, dispondo o que segue:

Capítulo II - Dos Direitos e das Garantias individuais

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Feita essa breve análise da propriedade e sua função social nas Constituições Brasileiras, podemos concluir que, embora a CF/88 não tenha sido a primeira a consagrar a função social da propriedade, nenhuma outra considerou esse princípio com tamanha relevância e profundidade como ela. Fato é que, na nossa Carta Magna, o princípio da função social da propriedade surge expressamente diversas vezes no texto. Primeiramente, consta do *caput* do art. 5.º, mediante seu conteúdo funcionalizado pelos incisos XXII e XXIII; em seguida, como princípio da ordem econômica e financeira, conforme dispõe o art. 170, inciso III; também como princípio de política urbana, nos moldes do art. 182, §2.º; e como princípio da política agrária fundiária, nos termos dos arts. 184, *caput*, 185 e 186.

Aos poucos, a propriedade foi ganhando novos contornos. Seu núcleo estrutural deixou de considerá-la apenas um objeto das relações jurídicas com o objetivo de satisfazer o interesse exclusivo do seu titular e se tornou um direito capaz de humanizar as relações patrimoniais por excelência. Nessa seara, o CC de 2002, em especial o Livro III, intitulado Direito das Coisas, se reestruturou para recepcionar essa nova propriedade lapidada pela CF/88.

Analisemos o conteúdo do art. 1.228 do CC:

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

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

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

§ 3.º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.<sup>15</sup>

Primeiramente, é importante salientar que, no art. 524 do CC de 1916, o proprietário tinha o direito de usar, gozar, dispor e reaver. O legislador substituiu o termo "direitos" por "faculdade", ou seja, os atributos da propriedade devem ser exercidos pelo seu titular não apenas com vistas a satisfazer interesses exclusivistas do proprietário, mas atendendo ao bem-estar social, pois o uso, gozo, disposição e reivindicação devem ser realizados de forma funcionalizada.

Em seguida, o §1.º do artigo 1.228 do Código Civil exalta a função econômica e social da propriedade, em consonância com o meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Por sua vez, o §2.º expressamente aborda o abuso do direito de propriedade. Embora o CC traga a cláusula geral do dever de indenizar pelo abuso do direito no art. 187, o parágrafo em análise ressalta especificamente o abuso do direito de propriedade, com vistas a fomentar a ideia da função social desta. Por fim, o §3.º reitera a ideia da desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social.

É desnecessário abordar todas as demais situações legais em que a ideia de função social da propriedade aparece de forma expressa ou indireta no CC. De qualquer modo, ler a propriedade privada à luz dos princípios constitucionais retira o protagonismo da propriedade, que perdurou ao longo dos últimos séculos, e centraliza o ser humano em toda a sua completude, com a preservação dos seus direitos de personalidade, mínimo existencial e dignidade. Essa conexão será

---

<sup>15</sup> BRASIL. **Código civil brasileiro**: lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 28. ed. atual. até 19.12.2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 181.  
Os §§4.º e 5.º desse artigo não foram reproduzidos, pois não retratam o contexto que queremos apresentar nesta pesquisa.

aprofundada no capítulo 2 desta pesquisa, ao tratarmos da função habitacional da propriedade e da posse.

Na perspectiva funcionalizada do direito das coisas, o professor Adriano Stanley Rocha Souza, de forma muito apropriada, afirma: "Podemos dizer que, hoje, o direito real deixa o lugar do Direito que pode tudo e passa para o lugar do Direito que pode ser privado de tudo".<sup>16</sup>

De alguma maneira, todas as relações de titularidade e trânsito jurídico devem cumprir a função social na sua instrumentalização, sob pena de retrocesso.

## 1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E AS MUDANÇAS DOS PARADIGMAS CIVILÍSTICOS: PARA ALÉM DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Realizadas algumas breves considerações a respeito das mudanças paradigmáticas observadas no trinômio direito de propriedade-função social- limitação à propriedade, no período compreendido entre o CC 1916 e a CF/88, destacamos um novo método de abordagem sobre a disciplina Direito das Coisas, que exige do operador do direito pesquisar com profundidade todos os institutos voltados ao estudo das titularidades para que sua aplicação seja eficaz. Essa nova interpretação pode ser traduzida pela necessidade de reorganização da disciplina a partir de outro contexto, que exige a convergência não apenas do direito de propriedade funcionalizado, mas também dos demais direitos reais, inclusive da posse.

Iniciaremos essa conversa pela distinção entre propriedade e domínio. Embora o direito das coisas seja uma disciplina patrimonialista por excelência e estando a propriedade no centro das discussões e debates, o CC em nenhum momento trouxe um conceito de propriedade. No art. 1.228 do CC, o legislador infraconstitucional estabeleceu os atributos da propriedade, a partir da submissão da coisa ao seu titular, ou seja, o proprietário. Em outras palavras, se começarmos a discussão pelo estudo das relações jurídicas, domínio seria considerado uma relação entre o proprietário e a coisa, a partir de uma situação jurídica que permite ao titular o direito de usar, gozar, dispor e reaver o bem. Já a propriedade é uma situação jurídica complexa que envolve duas partes: de um lado, o proprietário que

---

<sup>16</sup> SOUZA, Adriano Stanley Rocha. Do direito de propriedade ao dever da propriedade. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. CD-Rom. p. 4.063.

possui os quatro atributos dominiais e, de outro, a coletividade, numa relação de reciprocidade garantida pelo dever geral de abstenção praticado nos dois polos. Nas palavras do professor Nelson Rosenthal, "a propriedade é instrumentalizada, corporificada pelo domínio, enquanto o domínio dá conteúdo à propriedade".<sup>17</sup>

Pietro Perlingieri afirma:

A propriedade é **situação subjetiva e relação**. É **situação subjetiva complexa**, pois coloca em evidência as obrigações, ônus, os vínculos, os limites etc. É importante na medida em que, se de tal situação tem-se uma concepção unitária, a inadimplência de um deles se reflete sobre toda a situação, e, ainda, **é relação**, mesmo não se podendo determinar a titularidade da situação passiva.<sup>18</sup>

De um lado, figura a "situação ativa da propriedade", exercida pelo proprietário por meio das garantias dos atributos dominiais e, de outro, a coletividade, que deve respeitar a situação gerada. Portanto, o autor italiano define que há um dever que pressupõe ações, abstenções e comportamentos recíprocos via uma cláusula geral de solidariedade mútua. Assim, a propriedade, como situação jurídica complexa, gera uma relação sinalagmática de cumprimento da função social pelos dois polos, ou seja, tanto a coletividade, que se abstém da prática de atos violadores do direito de propriedade, quanto o proprietário, que se compromete com o exercício dos atributos de forma funcionalizada. O elo entre os dois lados da relação se faz pelo cumprimento da função social.

Aprioristicamente, não podemos nem devemos definir função social da propriedade, pois se trata de um princípio; dessa forma, o preenchimento do seu conceito nasce pela análise acurada de um caso concreto. Nesse sentido, a função social da propriedade aparece como princípio norteador que garante o uso promocional do bem. Novamente, utilizamos os ensinamentos de Pietro Perlingieri para explicar a ideia:

O conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente finalizando a disciplina dos limites à função social. Esta deve ser entendida não como

---

<sup>17</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais. 17. ed. Salvador: JusPodvm, 2021. p. 279.

<sup>18</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 3. ed. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 224.

uma intervenção "em ódio" à propriedade privada, mas torna-se "a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito", um critério de ação para o legislador, e um critério de individuação da normativa a ser aplicada para o intérprete chamado a avaliar as situações conexas à realização de atos e de atividades do titular.<sup>19</sup>

Conjugando essa ideia com o art. 5.º, incisos XXII e XXIII, da CF/88, podemos afirmar que a propriedade não é função social, mas tem função social. Uma vez que esta não é implementada pelo proprietário, ele poderá sofrer sanções predeterminadas pelo ordenamento jurídico, seja no campo civil, como a perda da propriedade pela posse *ad usucapionem*, seja no campo do direito urbanístico, com a determinação de uma edificação compulsória, senão também no campo do direito tributário, pela aplicação de imposto progressivo, dentre outras medidas. Por outro lado, ao funcionalizar a propriedade, há o cumprimento dos ditames constitucionais, em especial a concretização da solidariedade e a humanização do direito das coisas.

Ocorre que esse direito das coisas, calcado quase exclusivamente no estudo da propriedade, se apresenta hoje diante de uma aparente dualidade: de um lado, uma tradição histórica de rigidez, tentativa de segurança máxima, durabilidade (ora caracterizada pela perpetuidade, ora pela vitaliciedade), burocracia tributária e fiscalização do Estado; de outro, um cenário em que predominam as mídias eletrônicas, nos universos econômico, político, cultural e social, levando à celeridade das relações e trazendo uma nova informação: a propriedade até então estudada pelo CC de 1916 e 2002 tem a sua dimensão ampliada para garantia do direito ao acesso – acesso a bens, à tecnologia e ao compartilhamento. Isso implica uma ruptura com o antigo modelo de estudo do direito das coisas e apresenta uma premissa urgente: é hora de a disciplina se reestruturar e se reinventar para compreensão da função social dos demais direitos reais.

A título exemplificativo, quando o proprietário estabelece uma relação de natureza real com o usufrutuário, ele transfere a este alguns dos atributos da propriedade, ou seja, ocorre o desmembramento dominial. Com isso, o usufruto desempenha um importante papel econômico e social, decorrente das diversas possibilidades que o

---

<sup>19</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 3. ed. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 226.

seu exercício produz, como a sua utilidade em planejamentos negocial, empresarial e sucessório. Nesse contexto, é importante refletir sobre sua função social.

Isso ocorre, na realidade, com todos os direitos reais. Assim, voltemos à divisão clássica dos direitos reais a partir do art. 1.225 do Código Civil.

Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XII - a concessão de direito real de uso; e

XIII - a laje.

XIV - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão. (Incluído pela Lei n.º 14.620, de 2023)<sup>20</sup>

Os direitos reais elencados são classificados da seguinte forma:

- a) **Direito real sobre coisa própria:** propriedade e direito real de laje.
- b) **Direitos reais sobre coisas alheias de gozo e fruição:** superfície, servidão, enfiteuse, usufruto, uso e direito real de habitação, concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso.<sup>21</sup>
- c) **Direitos reais de garantia:** penhor, hipoteca, anticrese e alienação fiduciária.

<sup>20</sup> Professor Carlos Eduardo Elias de Oliveira entende haver uma atecnia na inserção do inciso XIV no rol de direitos reais. Segundo o autor, “a imissão provisória na posse não seria um novo direito real autônomo, mas um direito de propriedade do ente desapropriante. (OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novo direito real com a Lei 14.620/23: uma atecnia utilitarista diante a imissão provisória da posse. **Migalhas**, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/390037/novo-direito-real-com-a-lei-14-620-23> Acesso em: 07 out. 2023.

<sup>21</sup> A CUEM e a concessão de direito real de uso, pelo fato de substituírem em razão do cumprimento dos direitos sociais previstos no art. 6.º da CF/88, possuem classificação própria, qual seja, direitos reais sociais, embora possuam natureza de gozo e fruição sobre bens de propriedade pública.

- d) **Direito real de aquisição:** direito do promitente comprador do imóvel.
- e) **Direitos reais sociais:** CUEM e concessão de direito real de uso.<sup>22</sup>

Diante da complexidade do objeto de tudo do direito das coisas e das diversas situações jurídicas apresentadas, passaremos à análise da relevância do estudo da função social em dois momentos, primeiro pela análise da função social da posse e, em seguida, dos demais direitos reais.

### 1.2.1 O fenômeno possessório e a sua função social

A discussão a respeito da natureza jurídica da posse é antiga. Não obstante possua relevância no campo teórico, independentemente da teoria adotada, o trinômio fenômeno possessório-autonomia da posse-função social deve estar presente para que a posse possa ser elevada à categoria de autonomia e magnitude.

Em 1988, o professor Luiz Edson Fachin definiu bem essa situação na obra *A função social da posse e a propriedade contemporânea*.<sup>23</sup> O atual ministro do Supremo Tribunal Federal já defendia a ideia da posse autônoma e da importância do seu estudo funcionalizado a partir da supremacia de interesses sociais.

Assim, o problema sobre a natureza jurídica da posse, se é fato ou é direito, é uma questão colocada pelo direito dogmático em contraposição à

---

<sup>22</sup> - A classificação poderá sofrer alterações conforme cada doutrina estudada.  
 - A posse também será analisada como instituto cumpridor de uma função social. Contudo, não foi incluída na classificação realizada, pois o objetivo não é discutir se a posse é fato ou direito, mas, sim, a sua autonomia em relação à propriedade, em razão do seu conteúdo funcionalizado.  
 - A despeito da discussão doutrinária sobre a natureza jurídica do direito real de laje, uma vez que parte da doutrina é adepta de que seria um direito real sobre coisa alheia e outra parte entende ser a laje um direito real sobre coisa própria, para o objetivo que queremos alcançar neste momento, a discussão torna-se irrelevante, embora tenhamos um claro posicionamento a respeito dessa discussão.  
 - A enfiteuse foi incluída na classificação por força do dispositivo 2.038 do CC e da alienação fiduciária, por tratar-se de um direito real de garantia. Sendo assim, já nos posicionamos pelo entendimento de que o rol do art. 1.225 seria típico e não taxativo, filiando-nos ao pensamento do professor Flávio Tartuce: "É viável afirmar que leis extravagantes podem criar novos direitos reais, sem a sua descrição expressa no dispositivo civil. O que propõem os civilistas da atual geração, portanto, é uma quebra do princípio da taxatividade, desde que se trabalhe dentro dos limites da lei, que pode até criar novos direitos reais, além daqueles previstos no art. 1.225 da atual codificação material. Em suma, não haveria taxatividade estrita dentro do rol mencionado, devendo ser observada apenas a tipicidade em lei". (TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das coisas**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. v. 4. p. 33. E-book).  
 COELHO, Camila Bottaro Sales. **Fundamentos básicos dos direitos reais**. Curitiba: Intersaberes, 2023. P.78

<sup>23</sup> FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 20-21.

propriedade, porém, o conteúdo da posse não pode ser reduzido apenas a um conceito jurídico.

Antes e acima de tudo, aduz, a posse tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de ser uma forma atributiva de utilização das coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos, e dar-lhe autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre possuidor proprietário e o possuidor não proprietário. A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem a ser encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: é uma concessão à necessidade.

Na literatura acadêmica, a função social da posse já vinha sendo tratada pelas chamadas teorias sociológicas da posse, em especial pelos doutrinadores Antônio Hernandez Gil, na Espanha, Silvio Perozzi, na Itália, e Raymond Salleiles, na França.

Embora o professor Fachin, àquela época no Brasil, inspirado por esses autores, tenha trazido ideias transformadoras sobre a autonomia do fenômeno possessório frente à sua função social, o Superior Tribunal de Justiça, apenas anos depois, reconheceu essa possibilidade. No Recurso Especial n.º 1.296.964/DF, de relatoria do ministro Luiz Felipe Salomão, julgado em outubro de 2016, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a autonomia da posse a partir do cumprimento da sua função social em litígio possessório de imóvel público dominical, que estava sendo disputado por particulares. Vejamos a ementa e seu destaque:<sup>24</sup>

RECURSO ESPECIAL. POSSE. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. BEM PÚBLICO DOMINICAL. LITÍGIO ENTRE PARTICULARES. INTERDITO POSSESSÓRIO. POSSIBILIDADE. FUNÇÃO SOCIAL. OCORRÊNCIA.

1. Na ocupação de bem público, duas situações devem ter tratamentos distintos: i) aquela em que o particular invade imóvel público e almeja proteção possessória ou indenização/retenção em face do ente estatal e ii) as contendas possessórias entre particulares no tocante a imóvel situado em terras públicas.

**2. A posse deve ser protegida como um fim em si mesma, exercendo o particular o poder fático sobre a res e garantindo sua função social, sendo que o critério para aferir se há posse ou detenção não é o estrutural e sim o funcional. É a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórias por um particular.**

<sup>24</sup> Após esse julgado, outras decisões no mesmo sentido foram proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a autonomia possessória: Agravo n.º 287922/SP, Relatora Ministra Maria Izabel Gallotti, Publicação: 17/08/2022, 4.ª Turma; Recurso Especial n.º 1.577.415/DF, Relator Ministro Moura Ribeiro, Publicação: 19/02/2020, 3.ª Turma; Recurso Especial n.º 1.584.835/DF, Relator Ministro Marco Buzzi, Publicação: 22/11/2019, 4.ª Turma; Recurso Especial n.º 1.403.493/DF, Relator Ministro Luiz Felipe Salomão, Publicação: 02/08/2019, 4.ª Turma; Recurso Especial n.º 1.324.548/DF, Relator Ministro Raul Araújo, Publicação: 18/08/2017, 4.ª Turma.

3. A jurisprudência do STJ é sedimentada no sentido de que o particular tem apenas detenção em relação ao Poder Público, não se cogitando de proteção possessória.
4. É possível o manejo de interditos possessórios em litígio entre particulares sobre bem público dominical, pois entre ambos a disputa será relativa à posse.
5. **À luz do texto constitucional e da inteligência do novo Código Civil, a função social é base normativa para a solução dos conflitos atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem comum, com escopo nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.**
6. Nos bens do patrimônio disponível do Estado (dominicais), despojados de destinação pública, permite-se a proteção possessória pelos ocupantes da terra pública que venham a lhe dar função social.
7. A ocupação por particular de um bem público abandonado/desafetado – isto é, sem destinação ao uso público em geral ou a uma atividade administrativa –, confere justamente a função social da qual o bem está carente em sua essência.
8. A exegese que reconhece a posse nos bens dominicais deve ser conciliada com a regra que veda o reconhecimento da usucapião nos bens públicos (STF, Súm 340; CF, arts. 183, § 3º; e 192; CC, art. 102); um dos efeitos jurídicos da posse – a usucapião – será limitado, devendo ser mantido, no entanto, a possibilidade de invocação dos interditos possessórios pelo particular.
9. Recurso especial não provido.<sup>25</sup>

No entanto, a questão permanece em debate. Em julgado recente, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n.º 20361146-SP, de relatoria do ministro Raul Araújo, em decisão unânime, publicada no dia 25 de outubro de 2022, reconheceu a impossibilidade do direito real de habitação do cônjuge sobrevivente – aplicação do art. 1.831 do CC – sobre a posse do falecido.

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL POST MORTEM. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DO DIREITO REAL DE HABITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROVA DA TITULARIDADE DO DOMÍNIO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente no entendimento de que a atribuição do direito real de habitação consiste em garantia do direito de moradia ao cônjuge sobrevivente, mas também por razões de ordem humanitária e social, assegurando-lhe a permanência no mesmo imóvel em que residia o núcleo familiar ao tempo da abertura da sucessão, por meio da limitação do direito de propriedade de terceiros, tendo em vista que herdeiros e legatários adquirem o patrimônio do acervo hereditário desde a abertura da sucessão, por força do princípio da saisine. **Desse modo, para o reconhecimento do direito real de habitação à companheira supérstite, é necessária a comprovação de que o imóvel onde residia o casal era de propriedade do falecido. Caso contrário, se o falecido não for o proprietário do bem (detentor do domínio), não há bem a inventariar, não será aberta sucessão, tampouco transmissão da propriedade a herdeiros e legatários por força do princípio da saisine;**

<sup>25</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.296.964/DF. Relator: Luiz Felipe Salomão. Julgamento: 18/10/2016. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 07/12/2016.

**por conseguinte, não se configuram as condições necessárias para ser reconhecido o direito real de habitação ao cônjuge sobrevivente.**

2. O entendimento adotado no acórdão recorrido coincide com a jurisprudência assente desta Corte Superior, circunstância que atrai a incidência da Súmula 83/STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.<sup>26</sup>

A posse sempre foi estudada como instituto inferior à propriedade. Se escalonássemos os institutos presentes no direito das coisas, certamente ela estaria num patamar inferior ao direito de propriedade, inclusive, pela leitura do art. 1.196 do CC: "Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". Em nenhuma ocasião, o CC aborda um conceito expresso sobre a posse ou mesmo acolhe elementos norteadores da sua função social, como faz com o direito de propriedade, mas define a posse a partir do exercício dos atributos inerentes à propriedade, nos termos defendidos pela teoria objetiva da posse de Ihering.

No Projeto de Lei n.º 6.960/2002, de autoria do deputado Ricardo Fiúza<sup>27</sup>, havia proposta para alterar a redação do art. 1.196 do CC, que passaria a vigorar da seguinte forma:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem poder fático de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse.

Contudo, a ideia não foi adotada na redação final da atual legislação civilista.

Ao nos aprofundarmos no tema no atual CC, novamente nos deparamos com um paradoxo: de um lado, há uma tentativa conceitual da posse pela propriedade e, de outro, o CC não recepcionou o teor do art. 505 da lei anterior, com a seguinte redação: "Não obsta à manutenção, ou reintegração na posse, a alegação de domínio, ou de outro direito sobre a coisa. Não se deve, entretanto, julgar a posse em favor daquele a quem evidentemente não pertencer o domínio". Em sentido

<sup>26</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2036146/SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 24/10/2022. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 25/10/2022.

<sup>27</sup> Projeto de Lei n.º 6.960/2002, de autoria do deputado Ricardo Fiúza, com o objetivo de alterar diversos dispositivos do CC. O projeto acabou sendo arquivado em 31 de janeiro de 2007. (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56549> Acesso em: 22 dez. 2022).

oposto, nos termos do §2.º do art. 1.210 da legislação atual, há a consagração da autonomia do juízo possessório e sua separação com o juízo petitório: "Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa". Nesse mesmo sentido, temos o enunciado 79 da I Jornada de Direito Civil: "A *exceptio proprietatis*, como defesa oponível às ações possessórias típicas, foi abolida pelo Código Civil de 2002, que estabeleceu a absoluta separação entre os juízos possessório e petitório".

A princípio, estaria, então, revogada a Súmula 487 do Supremo Tribunal Federal: "Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada", inclusive pela leitura contextualizada do art. 557 do Código de Processo Civil:

Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa.

Parágrafo único. Não obsta à manutenção ou à reintegração de posse a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa.

No entanto, podemos afirmar que a referida súmula encontra-se relativizada, após leitura do acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.134.446/MT, de relatoria do ministro Benedito Gonçalves, em decisão publicada em abril de 2018, no tocante à separação entre juízo possessório e juízo petitório de forma relativa.

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DEMANDA POSSESSÓRIA ENTRE PARTICULARES. POSSIBILIDADE DE DEFESA DA POSSE DE BEM PÚBLICO POR MEIO DE OPOSIÇÃO. 1. Hipótese em que, pendente demanda possessória em que particulares disputam a posse de imóvel, a União apresenta oposição pleiteando a posse do bem em seu favor, aos fundamentos de que a área pertence à União e de que a ocupação de terras públicas não constitui posse. 2. Quadro fático similar àqueles apreciados pelos paradigmas, em que a Terracap postulava em sede de oposição a posse de bens disputados em demanda possessória pendente entre particulares, alegando incidentalmente o domínio como meio de demonstração da posse. 3. Os elementos fático-jurídico nos casos cotejados são similares porque tanto no caso examinado pelo paradigma quanto naquele examinado pelo acórdão embargado de divergência o ente público manifesta oposição em demanda possessória pendente entre particulares, sustentando ter ele (o ente público) direito à posse e alegando domínio apenas incidentalmente, como forma de demonstração da posse. 4. Divergência configurada, uma vez que no acórdão embargado a oposição não foi admitida, ao passo que nos paradigmas se admitiu tal forma de intervenção de terceiro. Embargos de divergência admitidos.

5. O art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), ao proibir, na pendência de demanda possessória, a propositura de ação de reconhecimento do domínio, apenas pode ser compreendido como uma forma de se manter restrito o objeto da demanda possessória ao exame da posse, não permitindo que se amplie o objeto da possessória para o fim de se obter sentença declaratória a respeito de quem seja o titular do domínio.

6. A vedação constante do art. 923 do CPC/73 (atual art. 557 do CPC/2015), contudo, não alcança a hipótese em que o proprietário alega a titularidade do domínio apenas como fundamento para pleitear a tutela possessória. Conclusão em sentido contrário importaria chancelar eventual fraude processual e negar tutela jurisdicional a direito fundamental.

7. Titularizar o domínio, de qualquer sorte, não induz necessariamente êxito na demanda possessória. Art. 1.210, parágrafo 2.º, do CC/2002. A tutela possessória deverá ser deferida a quem ostente melhor posse, que poderá ser não o proprietário, mas o cessionário, arrendatário, locatário, depositário, etc.

8. A alegação de domínio, embora não garanta por si só a obtenção de tutela possessória, pode ser formulada incidentalmente com o fim de se obter tutela possessória.

9. Embargos de divergência providos, para o fim de admitir a oposição apresentada pela União e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o mérito da oposição.<sup>28</sup>

Conforme os estudos e aprofundamentos sobre o tema corporificado na literatura civilista e conexa, percebemos que a autonomia da posse aparece repercutida a partir da sua função social. A V Jornada de Direito Civil, promovida pelo Conselho de Justiça Federal no ano de 2011, aprovou o Enunciado 492: "A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela".<sup>29</sup>

<sup>28</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.134.446/MT**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 21/03/2018. Órgão Julgador: Corte Especial. Publicação: 04/04/2018.

<sup>29</sup> O texto original proposto pelos professores Gustavo Tepedino e Pablo Rentería tinha a seguinte versão: "A posse não se identifica com o exercício do direito de propriedade, aproximando-se deste para, de modo autônomo, independentemente do domínio ou até mesmo em detrimento deste, expressar o efetivo aproveitamento econômico dos bens para o alcance de interesses existenciais e sociais merecedores de tutela". Segue justificativa dos professores: "A posse traduz o poder de fato que alguém exerce sobre uma coisa, de modo a tirar dela proveito econômico. Cuida-se, precisamente, de um estado de fato que se assemelha ao exercício da propriedade – visto se materializar na prática de qualquer ato por meio do qual a propriedade se exterioriza – mas que não se identifica com o exercício da propriedade. Com efeito, a posse se configura não somente quando o proprietário exerce o domínio, mas igualmente quando qualquer das faculdades inerentes à senhoria é exercida por alguém autorizado pelo proprietário – seja em virtude de direito real limitado (e.g. usufrutuário) seja em razão de direito pessoal (e.g. o locatário) – ou por uma pessoa que, mesmo contra a vontade do proprietário, se arrogou o aproveitamento econômico da coisa. Sendo a posse um direito que pode ser exercido por quem não é dono da coisa e até mesmo contra este, evidencia-se o equívoco em que incorre a assertiva de que a posse consiste no exercício da propriedade. Ao reverso, a posse constitui direito autônomo em relação à propriedade, que expressa o efetivo aproveitamento econômico dos bens para o alcance de interesses existenciais e sociais merecedores de tutela". (AGUIAR JR., Ruy Rosado de (org.). **V Jornada de Direito Civil**. Brasília: CJF, 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/vjornadadireitocivil2012.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022).

Na dissertação de mestrado do professor Marco Alberto Rocha Gonçalves, intitulada *A posse como direito autônomo*, após um estudo da estrutura possessória no CC de 2002, reconheceu-se que, embora não haja expressa menção à função social da posse, a legislação traz desígnios que permitem uma hermenêutica à luz dos princípios constitucionais que atribuiriam autonomia à posse frente a seus "elementos sociais de relevo", mediante posse pró-labore e pró-moradia.

Infere-se da norma respaldado às situações possessórias que carregam em si elementos sociais de relevo, mais especificamente o trabalho e a moradia. O que resta evidenciado deste breve apontamento de dispositivos legais é que, não obstante o ordenamento privado reintegre velhos conceitos a uma ordem constitucional transformada, a construção dogmática na contemporaneidade permitiu, mesmo no plano legislativo, certa instrumentalidade da posse. Os mecanismos citados apresentam-se ligeiramente mais consentâneos com a realidade contemporânea, destinado à posse tratamento que possibilita uma hermenêutica estruturante diante dos princípios constitucionais.<sup>30</sup>

De acordo com o professor Fachin, a reformulação da correlação entre posse e propriedade estabelecida por Ihering encontra-se superada pela atribuição de uma função social a ela exclusivamente designada.

Nessa via se observa envelhecida a formulação de Ihering sobre a posse, concebendo-a como a guarda avançada da propriedade. A superação desse modelo começa a ser observada com a sustentação segundo a qual o largo alcance da função social não é congruente com o deferimento de proteção possessória ao titular do domínio cuja propriedade não cumpra integralmente sua função social. É que ficou sem proteção constitucional a propriedade que não cumprir sua função social. Aproxima-se a posse da vida, e por isso, o entrechoque de direitos, a "constitucionalização" dos conflitos possessórios coletivos não permite outra conclusão senão a de que o bem imóvel, rural ou urbano, que descumpra sua função social, não tem mais tutela possessória. O juiz do conflito fundiário não é mais o juiz do Código Civil e sim o magistrado da Constituição. A proteção da posse há, enfim, de receber os efeitos da "repersonalização" do Direito, a qual coloca as pessoas no centro das preocupações e não apenas o patrimônio. Esse, o desafio e o chamamento.<sup>31</sup>

Nas pesquisas inovadoras, capitaneadas pelo professor Alexandre Barbosa da Silva, resultado da sua tese doutoral *Propriedade sem registro*, o autor nos brinda com a ideia de autonomia funcional da posse para além da propriedade:

---

<sup>30</sup> GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. **A posse como direito autônomo**: teoria e prática no direito civil brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 98.

<sup>31</sup> FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória. **Folha de S.Paulo**, 27 jan. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/cotidiano/11.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

A complexidade e pluralidade das situações de fato e, ainda, a mencionada modificação do panorama funcional dos institutos fundamentais do Direito Civil concederam à posse a qualidade de direito autônomo e fenômeno de realidade, fazendo com que maiores fundamentos e justificativas de causa (*corpus e animus*), fossem flexibilizados nas teorias contemporâneas da posse, especialmente diante da sua potencialidade como instrumento para a satisfação das necessidades sociais, como conteúdo de aquisição de titularidades, ainda que em formato diverso da propriedade.<sup>32</sup>

A discussão a respeito da função social da posse torna-se, então, ainda mais relevante no contexto brasileiro, de moradias informais, em especial em comunidades ou construções lajeárias, como observado por Boaventura de Sousa Santos em *Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada*:

A análise da ordem jurídica de Pasárgada circunscreve-se, no que interessa, para esse estudo, aos recursos, internos que são mobilizados para prevenir e resolver conflitos decorrentes da propriedade ou posse da terra e dos direitos sobre construções (casas, barracos, laje) que nesta se implantam.<sup>33</sup>

Trata-se da promoção da função habitacional da posse no cenário brasileiro, tema que será resgatado no desenvolver desta tese.

Passaremos a destacar a função social dos demais direitos reais.

### 1.2.2 A função social dos direitos reais sobre coisas alheias

Um dos atributos da propriedade é o direito do proprietário de ceder a coisa, seja por uma relação jurídica de natureza pessoal, seja de natureza real. Especificamente sobre essas últimas, quando ocorre o desmembramento dos atributos proprietários, o proprietário, ao cedê-los a outro titular, funcionaliza o domínio. Dessa forma, o outro titular também está numa relação de reciprocidade com a sociedade, que deve respeitá-lo no exercício do seu direito recebido, devendo promover o uso do bem na maior medida possível.

A título exemplificativo, passaremos à análise de alguns direitos reais para uma melhor visualização das ideias expostas.

---

<sup>32</sup> SILVA, Alexandre Barbosa da. **Propriedade sem registro**: contrato e aquisição da propriedade imóvel. Curitiba: Juruá, 2018. p. 270.

<sup>33</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortês, 2015. p. 27.

a) Direito real de superfície e as situações enfitêuticas

O direito real de superfície ganhou *status* no campo das titularidades com o atual CC. O principal motivo da sua inserção no rol dos direitos reais se deu em razão da sua relevância econômico-social, sobretudo em grandes empreendimentos negociais e imobiliários. De fato, a ideia do legislador ao realizar a "substituição" da enfiteuse pelo direito real de superfície justifica-se em face do desencontro entre relações negociais céleres no atual século e o caráter perpétuo das enfiteuses no contexto em que se originaram. Na prática, o direito real de superfície já vinha sendo aplicado nas relações contratuais da contemporaneidade. Emprestar-lhe eficácia real permitiu a garantia de maior segurança jurídica nessas situações, uma vez que normalmente sua utilização ocorre em negócios de valores mais elevados.

A fim de ilustrar a situação apresentada, tomemos como exemplo o contrato de natureza obrigacional realizado entre a empresa Multiplan S/A – empresa de investimentos imobiliários de *shopping centers*, dentre eles, o Shopping Diamond Mall, localizado em bairro nobre da cidade de Belo Horizonte – e o Clube Atlético Mineiro, no ano de 1996, portanto sob a égide do CC de 1916. O clube de futebol, proprietário do terreno onde hoje se localiza o *shopping center*, autorizou a empresa de investimento a construir o centro comercial com direito à exploração do terreno pelo prazo de 30 anos. Em contrapartida, o clube esportivo receberia 15% da arrecadação do centro comercial até o fim do contrato. Ao atingir o lapso final, o clube passará a ser administrador e detentor de todo o faturamento do *shopping*.

Para melhor compreensão do caso, vejamos a reportagem a seguir:

Shopping é a 2.<sup>a</sup> fonte de receita do Galo

BELO HORIZONTE - O shopping Diamond Mall, localizado numa área nobre da capital mineira e construído no antigo estádio Antônio Carlos, do Atlético-MG, é a segunda fonte de receita do clube alvinegro, perdendo apenas para a cota da televisão. O centro comercial, que fica ao lado da sede administrativa de Lourdes, rende aos cofres do Galo R\$ 3 milhões por ano.

A informação passada foi divulgada durante a reunião extraordinária do Conselho Deliberativo, em dezembro passado, quando foi apresentadas as contas do Atlético. O clube, que recebia até o ano passado R\$ 15 milhões referentes ao valor pago pela *TV Globo*, detentora dos direitos de transmissão dos jogos do Campeonato Brasileiro. Devido à queda para a Série B, o Galo receberá, em 2006, a metade daquela receita, ou R\$ 7,5 milhões.

No contrato firmado em 1996 com o grupo de investimento Multiplan, que arrendou o Diamond Mall por 30 anos, o Galo recebe 15% da arrecadação do centro comercial. Em novembro, o contrato entre o grupo e o administrador do empreendimento completará 10 anos. Daqui a 20 a diretoria do clube assume a administração e passa a embolsar a receita total do shopping.

O assessor financeiro do Galo, Flávio Pena, lembra que a receita do shopping é maior até mesmo que os patrocínios de camisa, dinheiro importante na maioria dos clubes. Segundo números passados na reunião do Conselho Deliberativo, o Atlético não chega a arrecadar R\$ 2 milhões com os anunciantes do uniforme alvinegro.

"O clube arrecada aproximadamente 240 mil reais por mês (*com o Diamond Mall*). Este valor representa mais do que o patrocínio presente na camisa do Atlético", observou o assessor financeiro, explicando o que o clube arrecada com o centro comercial.

"Dentro do estabelecido pelo contrato, o clube recebe 15% de todos os alugueis das lojas comerciais e dos estandes instalados nas dependências do shopping", disse Flávio Pena.

O que traz um retorno grande ao Atlético é o fato de o Diamond Mall estar localizado em uma das regiões mais nobres da cidade. Segundo estudos feitos pelos administradores do local e que estão publicados no *site* do shopping, 90% das pessoas que freqüentam o local são das classes A e B. Atualmente, o Diamond Mall comporta 216 lojas, sendo que 35 foram inauguradas em dezembro passado, quando a administração do local abriu um novo andar, já previsto na planta em 1996, mas que não havia sido concluído. O presidente do Atlético, Ricardo Guimarães, acredita que, com isso, a renda do Galo aumentará.

"É um dinheiro importante para o Atlético e até gostaríamos que ele fosse maior. Há pouco tempo, o Diamond Mall fez uma ampliação. Com certeza, esta receita vai aumentar. É uma receita importante para gente, sim, e gira em torno de R\$ 240 mil ou um pouco mais por mês. Este ano vai ser até maior", comemorou o dirigente atleticano.

### **Alívio financeiro**

O Diamond Mall também é visto como um investimento futuro do Atlético, já que em um pouco mais de 20 anos o clube será o administrador do local e receberá 100% do que é pago pelos lojistas. Isso, na cotação atual, renderia cerca de R\$ 20 milhões anuais, ou mais de R\$ 1,6 milhão por mês.

"O Diamond Mall possui um alto valor patrimonial, contribuindo para que o patrimônio líquido do Clube Atlético Mineiro seja positivo. Em 2006, com o controle total do shopping, o Atlético aumentará consideravelmente a sua receita, colaborando ainda mais para que o clube pague suas despesas", ponderou Flávio Pena.

O presidente Ricardo Guimarães também destaca a importância que o shopping ganhará na vida financeira do clube em 20 anos. No entanto, ele acredita que o Atlético tem que ser tocado até lá sem contar com este dinheiro.

"Vai nos ajudar muito, mas não que seja uma redenção financeira, mas dá uma sustentabilidade ao Atlético muito grande e dá uma garantia de receita muito boa, pena que é daqui a 20 anos, Temos que trabalhar para chegar lá com boa situação e que isso entre como um a mais", comentou o dirigente, cujo mandato termina em dezembro deste ano.

O Atlético vive uma crise financeira e, no último balanço público em abril do ano passado, a dívida alvinegra ultrapassava R\$ 150 milhões. Isso interfere até no pagamento dos salários de jogadores e funcionários, que sofreram atrasos em 2005.

O novo diretor de futebol, Ziza Valadares, condicionou a sua vinda ao Galo a fechar um orçamento e pagar em dia os salários de atletas e funcionários. Ricardo Guimarães garante que isso está sendo feito. Ele pretende pagar os atrasados do ano passado ainda neste mês e, em fevereiro, já colocar tudo em dia com os funcionários.

"A gente está trabalhando dentro de um planejamento e o importante não é só colocar o salário que está atrasado, mas garantir também que todos os salários deste ano vão ser pagos em dia. Isso é fundamental, por isso estamos trabalhando com um orçamento e dentro da realidade do Atlético", afirmou.

### História conturbada

O cruzamento entre a Avenida Olegário Maciel e a Rua Bernardo Guimarães, onde fica o Diamond Mall, já foi o local de jogos do Atlético. O estádio Antonio Carlos foi inaugurado em 30 de maio 1929 com o confronto entre Galo e Corinthians, que terminou em 4 x 2 para o time mineiro.

A história do estádio foi muito conturbada desde o início. O Galo recebeu a área como parte de indenização da desapropriação do Estado do campo da Avenida Paraopeba, a atual Augusto de Lima, para a construção da sede do externato do Ginásio Mineiro, mas acabou abrigando a Escola de Aperfeiçoamento, dirigida pela pedagoga Helena Antipoff. Atualmente, funciona no local o centro de convenções Minas Centro.

Após a desapropriação, o governo mineiro disponibilizou uma área na Avenida São Francisco, a atual Olegário Maciel, para o Atlético. Lá foi o campo do Atlético até dezembro de 1970, quando a prefeitura também desapropriou o local para construção de sua sede, o que nunca foi feito. Ali virou um parque e área para espetáculo. A diretoria atleticana recebeu uma compensação financeira por isso.

No entanto, como a prefeitura desvirtuou a finalidade da desapropriação, a diretoria alvinegra entrou em litígio e ganhou, na Justiça, o direito de retrocessão do terreno em 1991. Com a área em mãos novamente, a diretoria negociou o arrendamento por 30 anos do local com o grupo Multiplan, que investiu US\$ 80 milhões, à época, para a construção do Diamond Mall.<sup>34</sup>

Portanto, à relação jurídica não foi atribuída eficácia real, considerando a inexistência naquele momento da previsão do direito real de superfície no CC de 1916, o que por certo restringe segurança, sequela e oponibilidade *erga omnes*, próprios dos direitos reais.

Por fim, o professor Rodrigo Mazzei exalta o conteúdo funcional do direito real de superfície:

Qualquer que seja a modalidade, ao se optar pelo direito de superfície, uma nova realidade fática estará criada em relação ao imóvel e, ainda que com medidas de profundidade (que poderão ser variantes) se verifica que o instituto criará situação de funcionalização da propriedade, não ficando esta alijada do encadeamento social. Isso porque, ao se firmar a concessão, não poderá o superficiário permanecer inerte, cabendo a este efetuar o implante (nos casos de superfície complexa), ou, de forma, *a priori* menos intensa, acrescentar benfeitorias ou manter a construção ou a plantação (nas hipóteses de superfície por cisão).

Observa-se, no quadrante posto, que o direito de superfície estará sempre atrelado a alguma forma de funcionalizar o imóvel, agregando-lhe acessões e/ou benfeitorias, ou, de outra banda, conservando os implantes já existentes.

Não se permite, dentro da configuração do direito de superfície, a feitura de concessão para o não uso da propriedade, ou que as partes obtenham resultado puramente especulativo mantendo-se o imóvel nu (através da não construção ou da destruição dos implantes já existentes), pois tal ideia está fora do espectro da estrutura da figura jurídica, e sem dúvida, em total

<sup>34</sup> SILVA, Cândido Henrique. Shopping é a 2.<sup>a</sup> fonte de receita do Galo. *Uol*, 23 jan. 2006. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas/2006/01/23/ult1334u785.jhtm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

contramão da função social da propriedade, diretriz que, ao nosso sentir, o impulsiona. Esta característica acaba por franquear as concessões superficiárias ao controle que está fixado no parágrafo único do artigo 2.035 do Código Civil, tendo em vista a ojeriza legislativa – através da referida cláusula restritiva – às convenções que venham a se desalinhar com a função social da propriedade e do contrato.<sup>35</sup>

No que tange à temática, conforme dispõe o art. 2.038 do CC, fica proibida a constituição de novas enfiteuses. Contudo, em relação às enfiteuses civis, ainda é possível a transferência do domínio útil daquelas já constituídas. Quanto às administrativas, elas continuam em vigor, sendo aplicáveis aos terrenos da Marinha e muito utilizadas em regiões específicas no litoral brasileiro.<sup>36</sup>

Portanto, é inegável o reconhecimento do cumprimento da sua função social, considerando o amplo arcabouço normativo sobre a temática e o projeto de emenda constitucional que atualmente se encontra em debate no Senado Federal.

#### b) Servidões

O direito real de servidão é um dos direitos reais mais antigos de que se tem notícias na construção histórica dos direitos reais. Se, atualmente, o direito real de servidão vem sendo pouco aplicado, o estudo do seu contexto histórico demonstra sua relevância no campo da função social.

Na primeira fase das sociedades greco-romanas, a propriedade era inalienável por estar intimamente ligada ao culto doméstico, prática realizada pelos antigos quando da morte dos seus antepassados. Os corpos eram enterrados nas casas, permitindo, assim, que as refeições fossem celebradas nos cultos aos mortos. Por isso, permitir a alienação da propriedade feria seriamente o direito a esse culto fúnebre.

---

<sup>35</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito real de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. 2007. 406 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 247.

<sup>36</sup> Considerando que o estudo das enfiteuses encontra-se "abandonado" pela comunidade acadêmica atual, é importante resgatar sua ampla utilização no Brasil, em especial na modalidade das enfiteuses administrativas. Primeiramente, sua existência está prevista no art. 49, §3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88. O Decreto-lei n.º 9.760/1946 dispôs sobre os terrenos da Marinha, definindo seu conteúdo. O Decreto n.º 2.389/1973 determinou os valores sobre foro e laudêmio. A Lei n.º 9.636/1998 tratou da identificação, demarcação, discriminação, regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. A Lei n.º 13.240/2015 abordou a gestão de imóveis da União, inclusive da Marinha, cumprindo os requisitos da Portaria n.º 19.837/2020, que regulamentou o laudo de avaliação e venda. Não existe no Brasil uma lei que regulamente todo o procedimento. No dia 14 de junho de 2011, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 39, que dispôs sobre os terrenos da Marinha e a vedação da cobrança de foro, taxa de ocupação e laudêmio sobre a transferência de domínio. A PEC foi aprovada pela Câmara dos Deputados no dia 23 de fevereiro de 2022 e remetida ao Senado Federal, onde aguarda deliberação nessa data.

Numa segunda fase, quando a propriedade passou a ter característica de alienabilidade, a forma encontrada pelos antigos para permitir que o vendedor cultuasse seus antepassados que permaneciam no imóvel era permitindo sua entrada via servidão de passagem.

Atualmente, o direito real de servidão, classificado como direito real sobre coisa alheia, é comumente utilizado em áreas rurais, garantindo acesso de animais a rios, áreas de passagem de gás, de pessoas e de objetos.

c) Usufruto, uso e direito real de habitação

É sabido que a linha que separa o usufruto, o uso e o direito real de habitação é um tanto quanto tênue em algumas situações, pois, nos três casos, estamos diante de direitos reais de gozo e fruição. O que realmente distingue cada uma dessas categorias de direitos reais é o atributo transferido pelo proprietário ao titular para configuração de uma das modalidades de direitos reais.

O direito real de usufruto possui ampla utilização, pelo seu uso em processos de divórcio, planejamento sucessório ou como forma de organização societária pela instituição de usufruto em quotas empresárias. Também pode ser escolhido no planejamento patrimonial *inter vivos*, em razão do dispositivo 548 do CC, que impossibilita a doação da totalidade do patrimônio do proprietário, a chamada doação universal: "É nula a doação de todos os bens sem reserva de parte, ou renda suficiente para a subsistência do doador". Com a utilização do usufruto, o proprietário pode doar todo o seu patrimônio e sobre ela não recai tal nulidade, pois, reservando-lhe o usufruto, permanece com a exploração econômica do bem.

Vejamos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.183.133 - RJ (2010/0039641-4):

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE NEGÓCIO JURÍDICO. ART. 548 DO CC. RENÚNCIA DO CÔNJUGE VIRAGO À INTEGRALIDADE DE SUA MEAÇÃO NA SEPARAÇÃO CONSENSUAL DO CASAL. ACORDO HOMOLOGADO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. CARACTERIZAÇÃO DE DOAÇÃO. NULIDADE DO NEGÓCIO JURÍDICO. INOCORRÊNCIA. DOADORA COM RENDA SUFICIENTE PARA PRESERVAR PATRIMÔNIO MÍNIMO À SUA SUBSISTÊNCIA.

1. O art. 548 do Código Civil estabelece ser nula a doação de todos os bens sem reserva de parte, ou renda suficiente para a subsistência do doador. A ratio da norma em comento, ao prever a nulidade da doação universal, foi a de garantir à pessoa o direito a um patrimônio mínimo, impedindo que se reduza sua situação financeira à miserabilidade. Nessa linha, acabou por mitigar, de alguma forma, a autonomia privada e o direito à livre disposição da propriedade, em exteriorização da preservação de um mínimo existencial

à dignidade humana do benfeitor, um dos pilares da Carta da República e chave hermenêutica para leitura interpretativa de qualquer norma.

**2. É possível a doação da totalidade do patrimônio pelo doador, desde que remanesça uma fonte de renda ou reserva de usufruto, ou mesmo bens a seu favor, que preserve um patrimônio mínimo à sua subsistência (CC, art. 548). Não se pode olvidar, ainda, que a aferição da situação econômica do doador deve ser considerada no momento da liberalidade, não sendo relevante, para esse efeito, o empobrecimento posterior do doador.**

3. Assim, na situação em concreto é que se poderá aferir se a doação universal (*omnium bonorum*) deixou realmente o doador sem a mínima disponibilidade patrimonial para sua sobrevivência.

4. Na hipótese, a pretensão não merece prosperar, tomando-se em conta os limites do recurso especial e o somatório das seguintes circunstâncias do caso em concreto: i) reconhecimento da suficiência de fonte de renda à época apta a manter condições mínimas de sobrevivência digna; ii) não ter sido comprovado que a recorrente voltou a residir no imóvel objeto do litígio em razão de sua miserabilidade; iii) o lapso temporal do pedido de nulidade da doação – quase 20 anos após –, o que enfraquece o argumento de estar vivendo por tanto tempo em situação indigna; e iv) o fato de que a separação foi homologada em juízo, sob a fiscalização do representante do Ministério Público.

5. No tocante à doação inoficiosa, como sabido, há nulidade em relação ao quantum da deixa quando se exceder aquilo que poderia ser disposto em testamento (CC, art. 549). No presente caso, o Tribunal de origem chegou à conclusão de que a recorrente não trouxe provas de que o imóvel doado ao cônjuge varão excedia a parte a que a doadora, no momento da liberalidade, poderia dispor em testamento. Entender de forma diversa demandaria o revolvimento fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súm. 7 do STJ.

6. Recurso especial não provido.<sup>37</sup>

A proteção que justifica o conteúdo do art. 548 do CC fundamenta-se na teoria do patrimônio mínimo, segundo a qual se deve resguardar um patrimônio suficiente para que se possa respeitar uma vida digna, ou seja, caso o proprietário celebre contrato de doação dispondo da totalidade do seu patrimônio, ele será considerado nulo por não proteger o mínimo necessário para que qualquer pessoa possa viver com dignidade.

Entende-se por direito real de uso o direito real de gozo e fruição que concede ao seu titular – denominado usuário – a prerrogativa de utilizar o bem, retirando dele tudo que for necessário para sua sobrevivência e/ou de sua família, não lhe cabendo, entretanto, o direito de explorar a coisa, prerrogativa exclusiva do usufrutuário. A relação jurídica de natureza real ocorre entre o usuário e o proprietário do bem, que, por ato de liberalidade, ou seja, pelo exercício da sua autonomia

<sup>37</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.183.133/RJ (2010/0039641-4)**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento: 17/11/2015. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 01/02/2016.

privada, em regra, transfere ao usuário seu bem móvel ou imóvel, para que este possa utilizá-lo no todo ou em parte, de acordo com suas necessidades básicas.

Podemos conceituar direito real de habitação como sendo o direito real de gozo e fruição que concede ao seu titular (aqui não há uma nomenclatura própria, como usufrutuário ou usuário, apenas nos reportando a ele como titular do direito real de habitação) a prerrogativa de utilizar o bem exclusivamente para sua moradia de forma gratuita. Esse direito está intimamente ligado ao direito à moradia, que "ganhou" *status* de direito fundamental na Carta Maior com a Emenda Constitucional n.º 26/2000. A relação jurídica de natureza real ocorre entre o proprietário do bem e o titular do direito real de habitação, que, por ato de liberalidade ou por força da lei (art. 1.831), transfere a ele o seu bem imóvel, para que possa utilizá-lo para fins de moradia.

Nessa seara, passamos a observar uma mudança paradigmática na forma de interpretação dos três institutos, considerando sua relevância no campo funcional e o aumento de discussões teóricas e práticas sobre eles. O despertar para os direitos reais de gozo e fruição tem sido fundamental para a aproximação de um direito das coisas mais contextualizado com as demandas que surgem.

#### d) Direito do promitente comprador do imóvel

O direito do promitente comprador do imóvel é o principal instrumento imobiliário de aquisição, caracterizado por um direito real com importante função no mundo nas relações jurídicas contemporâneas, sobretudo na segurança garantida pela sua eficácia real com o atual CC.

Diferentemente da sua constituição no campo obrigacional, a promessa de compra e venda no campo real afasta a possibilidade de cláusula de arrependimento, exige registro junto ao Cartório e permite uma verdadeira adjudicação compulsória diante do seu descumprimento por parte do promitente vendedor. Com isso, buscam-se maior segurança na relação jurídica, estabilidade na operação e comprometimento entre o promitente comprador e o promitente vendedor.

Sua tutela nas relações contemporâneas está relacionada, sobretudo, à boa-fé que permeia os contratos imobiliários, à função socioeconômica desses contratos e ao afastamento da fragilidade de relações dessa natureza.

e) Direitos reais de garantia

O estudo dos direitos reais de garantia, em especial da alienação fiduciária, atrelado a discussões legislativas sobre o tema, como o Projeto de Lei n.º 3.096/2019, a fim de reconhecer a hipoteca reversa como forma de acesso ao crédito à população idosa que vem crescendo no Brasil, revela a necessidade de falarmos sobre a função social dos direitos reais de garantia e acesso ao crédito, incluindo principalmente o resgate dos clássicos direitos de garantia, como penhor, hipoteca e anticrese.

Nas palavras do professor Pablo Renteria<sup>38</sup>, a operacionalidade do penhor e a sua função social tornam-se instrumento de promoção e garantia do crédito.

O tradicional rigorismo da dogmática dos direitos reais, associado à percepção enviesada acerca das garantias reais – não raro percebidas como instrumento de opressão do credor ganancioso sobre o devedor vulnerável – tomam a matéria especialmente avessa ao reconhecimento do espaço que a ordem jurídica reserva à autonomia negocial nos contratos de penhor.

A reação a essa situação parte do exame do penhor em perspectiva funcional, descortinado, desse modo, a ampla liberdade de que gozam as partes para a estipulação de variadas cláusulas contratuais, ainda que não previstas no texto legal, desde que orientadas à realização de interesses legítimos. O penhor sai, assim, revigorado, dotado de estrutura flexível apta a ajustar-se às concretas necessidades dos contratantes.

Outro ponto importante que será analisado no capítulo 3 desta pesquisa será a Lei nº 14.711/2023 que instituiu o Marco Legal das Garantias no Brasil.

f) Direitos reais sociais

Considerando que a temática principal desta pesquisa diagnostica a relevância do estudo da concessão de uso especial para fins de moradia, a implementação da sua função social é objeto dos capítulos seguintes. De antemão, rememoramos que as concessões são direitos reais instituídos em propriedades públicas, e não particulares, como nos demais casos previstos no art. 1.225 do CC; por esse motivo, torna-se relevante falarmos sobre função social do bem público.

g) Direito real de laje

---

<sup>38</sup> RENTERIA, Pablo. **Penhor e autonomia privada**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 92.

Decorrente da conversão da Medida Provisória n.º 759/2016 na Lei n.º 13.465/2017, o direito real de laje trata-se da última relação titular que alterou o rol de direitos reais do CC.

A laje – apropriação jurídica da realidade dos "puxadinhos brasileiros" – ganhou *status* de direito real, sobretudo como forma de fomentar a função habitacional do bem, típica das composições familiares das comunidades brasileiras.

O direito real de laje surgiu com o intuito de facilitar a aquisição da propriedade e a regulamentação das moradias irregulares para aqueles que residem nas áreas favelizadas. Entretanto, em que pese a intenção da criação de tal instituto ter sido a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, existem diversos entraves jurídicos e sociais para implementação de tal instituto com efetividade, ou seja, corre-se o risco de haver apenas mais uma previsão legal, sem que se atinja a efetividade esperada. Por isso, é fundamental a discussão sobre a função social da laje como forma de aplicação e mecanismos que efetivam a concretização desse direito, calcado no acesso à moradia.

Esse direito das coisas preocupa-se com o bem-estar social e uma das principais vertentes desse bem-estar encontra-se na ideia de moradia adequada, uma moradia que não necessariamente se concretiza na propriedade, mas também na posse, nos contratos e no bem público.

### 1.3 REDESENHANDO O DIREITO DAS COISAS E AS NOVAS FORMAS DE ACESSO À MORADIA ADEQUADA

O termo "moradia" é acrônico e transdisciplinar – acrônico porque transita nos estudos jurídicos do presente, passado e futuro com alto grau de complexidade; transdisciplinar porque é capaz de criar uma cadeia de conexões com vários ramos do conhecimento. Por isso, a construção de uma categoria, jurídica ou não, destinada ao estudo da moradia direciona todos os ramos do conhecimento para o mesmo ponto, a ideia de lócus de desenvolvimento, promoção e completude do ser humano, local de referência que permite ao sujeito sair e voltar. Nesse ínterim, a vida acontece, os sonhos se concretizam, o ser humano promove sua dignidade, realiza suas escolhas e credita seu futuro. Sem um local de referência de saída e retorno, não é possível qualquer autodeterminação.

No ordenamento nacional, o direito à moradia foi inserido na CF/88 como direito social pela Emenda Constitucional n.º 26/2000.

O déficit habitacional e suas consequências, sem dúvida, são um dos maiores problemas sociais no Brasil. Apesar de todos os esforços e debates sobre assentos informais, moradias precárias e indignas que permearam estudos acadêmicos nos últimos anos, o país ainda possui milhões de brasileiros que habitam em condições insalubres e inadequadas. Tudo isso gera impactos em massa, sejam eles ambientais, com a ocupação de áreas de preservação ou áreas de risco; econômicos, em razão dos altos custos dos programas de regularização; legais, como a falta de segurança da posse ou as remoções forçadas; ou, sobretudo, sociais, com o aumento da marginalidade, discriminação no mercado de trabalho e afetação da vida das crianças. Inclusive, no campo do direito das famílias e proteção da criança e do adolescente, diversos trabalhos estão vinculados ao binômio moradia-proteção integral do menor.<sup>39</sup>

O direito à moradia é preocupação não apenas no ordenamento nacional, mas também no campo internacional. Tratados ratificados pelo Brasil incorporaram nosso ordenamento jurídico, conforme reconhecido pela CF/88 no art. 5.º, §2.º:

Art. 5.º [...]

§2.º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Na seara internacional, o direito à moradia é reconhecido na *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, recepcionada pelo ordenamento brasileiro em 1948 e que dispõe no art. 11:

Toda pessoa tem o direito a que sua saúde seja resguardada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação, roupas, habitação e cuidados médicos correspondentes ao nível permitido pelos recursos públicos e os da coletividade.

---

<sup>39</sup> Destaque é dado para o artigo publicado pelos autores, Fernando de Brito Alves e Ana Paula Meda, intitulado *A proteção do direito à moradia adequada e sua importância para o desenvolvimento infanto-juvenil na perspectiva dos direitos de personalidade* (**Revista Jurídica da Cesumar – Mestrado**, v. 18, n.1, p. 181-207, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5611/3188> Acesso em: 21 nov. 2022).

O *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, adotado pela Resolução n.º 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, determina no art. 11:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como uma melhora contínua de suas condições de vida.

A construção do conteúdo moradia como categoria jurídica está associada a dois critérios, ou dois caminhos, *a priori* paralelos, estabelecidos pela literatura jurídica.<sup>40</sup>

Conforme leciona José Afonso da Silva<sup>41</sup>, o direito à moradia não significa necessariamente ser proprietário, mas habitar um local que possua condições que preservem a integridade do ser humano em toda a sua completude. Segundo Neide Aparecida de Souza Lehfeld, "para cada camada da população, a moradia vai traduzir concepções e significados diferentes".<sup>42</sup> Na mesma toada, Elza Maria Rabelo Lira afirma que "o fato de um indivíduo se sentir em casa, significa que ele dispõe de um espaço pessoal, íntimo, delimitado por um direito que ele exerce sobre esse território".<sup>43</sup> Portanto, é dever do Estado fornecer instrumentos que efetivem o direito à moradia na maior medida possível. Nesse contexto, duas ideias se distinguem e ganham força na doutrina.

Parte da doutrina adota uma premissa mais usual, em especial após a Emenda Constitucional n.º 26/2000, de que o direito à moradia seria reconhecido como direito fundamental social, garantido por políticas públicas efetivas. Nesse sentido, dois autores constitucionalistas ilustram o entendimento exposto. Ana Paula Barcellos divide os direitos fundamentais em sete categorias, a saber:

---

<sup>40</sup> Na verdade, o direito à moradia comporta vários enfoques diferentes. Na perspectiva dos constitucionalistas, pode ser atrelado à categoria de direitos fundamentais sociais. Na perspectiva do direito internacional, abarca o direito humano à moradia. Para os civilistas, o direito à moradia estaria vinculado ao reconhecimento de situações jurídicas de conteúdo patrimonial. Nesta pesquisa, serão utilizadas as perspectivas de direitos fundamentais e direitos de personalidade.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo; Malheiros, 2007. p. 189.

<sup>42</sup> LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petrópolis: Vozes, 1988. p. 88.

<sup>43</sup> LIRA, Elza Maria Rabelo. **Por uma significação da moradia**: um estudo de caso em Maceió-AL. 2009. 209 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. p. 167.

Direitos e liberdades que formam um espaço de autonomia do indivíduo em face da ação do Estado e eventualmente também de particulares.

Direitos políticos: direitos que garantem a participação/controlar das pessoas na formação da vontade do Estado em uma Democracia.

Direitos (princípios) que, entre outras dimensões, funcionam como limites e condicionantes da ação da autoridade: estatal de forma geral e, eventualmente, também da ação de particulares.

Direitos-garantias: são direitos em si, mas seu objetivo é assegurar o respeito aos direitos e liberdades, particularmente aqueles previstos nas demais categorias, dentre outros.

Direitos trabalhistas: direitos que visam a proteger as pessoas no contexto das relações de trabalho e promover a valorização do trabalho.

Direitos sociais: direitos que visam a garantir condições existenciais compatíveis com a dignidade humana.

Direitos de grupos vulneráveis.<sup>44</sup>

O direito à moradia estaria inserido na sexta categoria – direitos sociais –, como instrumento de realização de interesses existenciais vinculados à dignidade humana.

Acrescenta a autora:

Sobre o direito à moradia, também é competência comum a promoção de "programas de construção de moradias" (art. 23, IX). A função social da propriedade urbana está diretamente ligada à edificação e ocupação e, embora a moradia não seja a única finalidade dos imóveis urbanos, é uma delas. De toda sorte, a Constituição prestigia ainda a moradia urbana e rural de forma direta: (i) no primeiro caso, o art. 183 assegura o usucapião urbano de área de até 250 m<sup>2</sup> ao ocupante que a utiliza como moradia sua ou de sua família por 5 anos sem interrupção e sem oposição e que não é titular de outro imóvel; (ii) no segundo caso, a propriedade será adquirida no caso de moradia em área não superior a 50 hectares que o ocupante e sua família tenham tornado produtiva (art. 191).<sup>45</sup>

Observamos que, no contexto adotado por ela, o direito à moradia surge vinculado às políticas públicas, do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, com o objetivo de fomentar o conteúdo do "habitar", ou seja, moradia como local de promoção do ser humano.

Nesse mesmo sentido, o professor Sylvio Motta, a partir da clássica divisão dos direitos fundamentais em cinco gerações ou dimensões, elenca o direito à moradia como direito fundamental de segunda geração. São os direitos sociais, econômicos e culturais, tendo como fundamento o princípio da igualdade.

---

<sup>44</sup> BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 181. E-book.

Os direitos fundamentais, tomando por critério o momento histórico em que surgiram e no qual foram prescritos nos textos constitucionais, são tradicionalmente apresentados com a seguinte classificação: direitos fundamentais de primeira geração (ou dimensão), direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão) e direitos fundamentais de terceira geração (ou dimensão). Modernamente, há entendimento de que já existe uma quarta geração (ou dimensão) de direitos fundamentais, e até uma quinta geração (ou dimensão), como veremos a seguir. Os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos civis e políticos. Correspondem às liberdades clássicas e têm por fundamento o princípio da liberdade. Os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, e têm por fulcro o princípio da igualdade. Os direitos fundamentais de terceira geração são os direitos vinculados ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, e têm por lastro o ideal da fraternidade.

São direitos fundamentais de quarta geração aqueles relativos à manipulação genética, relacionados à biotecnologia e à bioengenharia, pressupondo sempre um debate ético prévio. Sua consolidação é irreversível, sendo certo que por meio deles se estabelecem os alicerces jurídicos dos avanços tecnológicos e seus limites constitucionais. Essa geração se ocupa do redimensionamento de conceitos e limites biotecnológicos, rompendo, a cada nova incursão científica, paradigmas e, por fim, operando mudanças significativas no modo de vida de toda a humanidade. Urge a necessidade de seu reconhecimento para que não fique o mundo jurídico apartado da evolução científica.

Representam os direitos advindos da quinta geração a realidade virtual, demonstrando o desenvolvimento da cibernética na atualidade, envolvendo a internacionalização da jurisdição constitucional, em virtude do rompimento das fronteiras físicas por meio da "grande rede". Os conflitos bélicos cada vez mais frequentes entre o Ocidente e o Oriente explicam o quão urgente é a regulamentação de tais direitos.<sup>46</sup>

Para o autor, o direito à moradia também estaria vinculado a políticas públicas, com adoção de recursos ou medidas hábeis à garantia de condições adequadas à habitabilidade digna.

Pelo elenco constitucional, podemos perceber que a plena eficácia, senão de todos, ao menos da maioria dos direitos sociais, requer a ação dos poderes públicos, seja disponibilizando recursos financeiros ou adotando medidas administrativas para a concretização de cada um desses direitos (por exemplo: o direito social à moradia, por meio de abertura de financiamentos para aquisição de casa própria a juros facilitados, ou o direito social à saúde, por meio de investimentos no Sistema Único de Saúde); seja editando a legislação complementar à Constituição nos pontos em que essa medida se faz necessária (por exemplo: regulando os direitos do trabalhador, no caso de despedida arbitrária ou sem justa causa).<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. p. 181. E-book.

<sup>46</sup> MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. p. 213-216. E-book.

<sup>47</sup> MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. p. 412. E-book.

Numa segunda perspectiva, alguns doutrinadores categorizam o direito à moradia como direito de personalidade. Na discussão se haveria um direito geral de personalidade ou uma pluralidade de direitos de personalidade, como apontado por Pietro Perlingieri<sup>48</sup>, o professor Marcelo Milagres<sup>49</sup>, em sua tese doutoral, embora reconheça que parte da doutrina duvide da existência de um direito de personalidade à moradia, defende que há espaço, na relação de direito de personalidade, para enquadrar o direito à moradia como direito especial de personalidade, o fazendo a partir de três premissas: (i) o reconhecimento do direito à moradia como manifestação do direito à identidade pessoal; (ii) o reconhecimento do direito à moradia como expressão do direito à privacidade, à intimidade e ao segredo; (iii) o direito à moradia como conteúdo da dignidade.

Nesse sentido, conclui:

A relação do direito de personalidade à moradia tem conteúdo intrínseco e extrínseco. Protege-se e reconhece-se a moradia da pessoa que exerce o direito subjetivo objetivando a satisfação do seu legítimo interesse existencial (conteúdo intrínseco). A satisfação desse interesse vital não pode causar prejuízo a terceiro, ou seja, a igual observância da situação jurídica de outrem também é um imperativo da relação jurídica.<sup>50</sup>

De fato, na própria literatura jurídica, há uma forte conexão entre moradia e dignidade humana, que permite uma análise desse direito sob os pilares que norteiam toda a estrutura técnica dos direitos de personalidade.

Conforme leciona o professor e doutrinador Elimar Szaniawski, temos na nossa Carta Maior a cláusula geral de tutela dos direitos de personalidade: **o princípio da dignidade da pessoa humana.**

**O art. 5.º da Constituição de 1988, arrola diversos direitos especiais de personalidade, tipificando-os em seu *caput* e, esparsamente, nos diversos incisos do artigo. Destacam-se o direito à vida, à liberdade; à igualdade, à segurança e a propriedade'** e acrescenta: Logo, a Constituição brasileira em vigor, edifica o direito geral de personalidade a partir de determinados princípios fundamentais nela inseridos, provenientes

---

<sup>48</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. 3. ed. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 153-155.

<sup>49</sup> MILAGRES, Marcelo. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?** 2009. 209 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

<sup>50</sup> MILAGRES, Marcelo. **Direito à moradia: direito especial de personalidade?** 2009. 209 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. p. 134.

de um princípio matriz, que consiste no princípio da dignidade da pessoa humana, que funciona como cláusula geral de tutela da personalidade.<sup>51</sup>

Contudo, a moradia como categoria jurídica, para melhor compreensão desta tese, deve ser entendida como direito especial de personalidade, vinculado ao direito social ao acesso, compreendido como tutela do direito à qualidade de vida digna, promoção de um cidadão autodeterminado para participação na sociedade garantida por políticas públicas concretizadoras do patrimônio mínimo ou mínimo existencial.

---

<sup>51</sup> SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 144.

## **2 RECONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA NO CENÁRIO BRASILEIRO**

O direito à moradia encontra arcabouço legislativo em diversos instrumentos nacionais e internacionais dos quais o Brasil é signatário.

A partir dos critérios estabelecidos pela ONU e das recomendações posteriores, atrelados ao reconhecimento como direito fundamental social à moradia pela Emenda Constitucional n.º 26/2000 e diversos microestatutos jurídicos de proteção à moradia adequada, podemos afirmar que, no campo legislativo, o cenário brasileiro é favorável para que tenhamos o acesso à moradia efetivado. Contudo, necessário se faz uma análise dos critérios estabelecidos pela ONU, que, sem dúvida, exigem uma postura do ordenamento jurídico brasileiro para sua concretização, mas de forma contextualizada, com respeito aos nossos fatores históricos, econômicos, políticos, culturais, geográficos, legais, ambientais, sociais, educacionais, higiênicos etc., que tornam o acesso à moradia específico para aplicação e melhor compreensão em solo brasileiro.

Este capítulo tem como objetivo adequar todos os critérios e recomendações da ONU para caracterização de um conceito de moradia aplicável ao Brasil, inclusive demonstrando a necessidade de inclusão do acesso ao crédito como critério norteador para um novo conceito de moradia adequada aplicável aos grupos vulneráveis, como, por exemplo, as mulheres, em especial aquelas vítimas de violência doméstica.

### **2.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MORADIA A PARTIR DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELA RELATORIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

A Relatoria da ONU sobre Direito Humano à Moradia Adequada foi criada no ano de 2000, momento em que o mundo, principalmente os países ocidentais, empreendia discussões grandiosas a respeito de ajudas humanitárias voltadas para temas como déficits habitacionais, moradias insalubres e inadequadas.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>52</sup> apontou dados desastrosos acerca do direito à moradia, comprovando total desrespeito aos enunciados normativos internos e internacionais, bem como aos critérios básicos de moradia adequada por eles estabelecidos. Diante desse cenário, não apenas no Brasil, mas em outros países, a função da Relatoria da ONU consiste em fiscalizar, monitorar, ajudar e relatar a situação do direito à moradia no mundo, promovendo assistência às políticas públicas governamentais e cooperação, com o fito de garantir condições de habitabilidade, propiciando o estímulo e o diálogo com os outros órgãos da ONU e organizações internacionais com o mesmo fim.

Cada relatoria é comandada por um relator especialista no tema, que exerce sua atividade de forma independente, por meio de um mandato de três anos, podendo haver uma única recondução. Dentre as principais funções do relator, podemos citar: (i) recebimento e processamento de informações sobre eventos específicos de violação ao direito à moradia<sup>53</sup>; (ii) solicitação de esclarecimentos aos governos dos países supostamente violadores do direito à moradia, por meio de apelos urgentes; (iii) realização de visitas locais para averiguar a situação do país supostamente violador; (iv) apresentação de relatórios ao Conselho Superior de Direitos Humanos da ONU, localizado em Genebra, ou à Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, relatando sobre os acontecimentos pelo mundo.<sup>54</sup>

Desde 2000, já passaram pela relatoria em estudo quatro pessoas, de nacionalidades distintas: o indiano Millom Kothari, que assumiu a função de 2000 a 2007; a urbanista brasileira Raquel Rolnik, de 2008 a 2014; a canadense Leilali Farhar, de 2014 a 2020; atualmente, o cargo é ocupado pelo americano Balakrishnan Rajagopal, que assumiu a função em 2020.

O marco legal internacional sobre direito humano à moradia ocorreu com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto

---

<sup>52</sup> De acordo com o IBGE, no ano de 2000, 2,3 milhões de domicílios no Brasil não possuíam sequer um único serviço essencial. (Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/10/apenas-525-das-moradias-do-brasil-tem-condicoes-adequadas-diz-ibge.html>. Acesso em: 14 out. 2018).

<sup>53</sup> A título exemplificativo, no ano de 2010, quando a África do Sul sediou a Copa do Mundo, a ONU recebeu diversas informações sobre o famoso caso da Cidade Blikkiesdorp ou Cidade de Lata, como ficou conhecida a construção realizada nos arredores da Cidade do Cabo para recebimento de pessoas que foram removidas do centro da cidade e abrigadas em condições subumanas, análogas às de um campo de concentração nazista. (Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B0ziMMDQTnTlCwteUxKS1BFM28/edit?resourcekey=0-BLoIPZLIM5-UAp-0DCUzMQ>. Acesso em: 07 fev. 2014).

<sup>54</sup> Todos os relatórios temáticos apresentados à Relatoria da ONU sobre casos ocorridos no Brasil podem ser acessados no *link* a seguir: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=996&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=996&lang=pt)

Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado na XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e recepcionado pelo Brasil pelo Decreto n.º 592/1992.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos dispôs o seguinte:

Artigo 17 - 1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação.

2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

Por sua vez, o PIDESC determinou:

ARTIGO 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>55</sup>

#### 2.1.2 Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comentário n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Relatoria da ONU estabeleceu os seguintes critérios para definição do melhor conteúdo a ser atribuído ao direito humano à moradia:

- a) segurança da posse;
- b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura;
- c) economicidade;
- d) habitabilidade;
- e) acessibilidade;
- f) localização;
- g) adequação cultural.

Passaremos à análise de cada um deles para ao final desta tese reconhecer o acesso ao crédito como oitavo elemento norteador da moradia adequada.

- a) Segurança da posse

O termo "segurança da posse" não está necessariamente atrelado à ideia de titularização da posse pela propriedade. A posse, como um dos pressupostos do direito à moradia adequada, possui diversas molduras mediante relações jurídicas

<sup>55</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

privadas de natureza pessoal, como os contratos de locação, de natureza real, como o direito real de habitação, ou de natureza pública, como assentamentos emergenciais e programas governamentais de locação residencial para população de baixa renda.

Em resumo, quando a moradia é calcada numa posse fundamentada numa relação jurídica, de qualquer natureza, a segurança do morador é baseada nos próprios riscos da relação, *a priori*, já conhecidos por ele. Contudo, quando falamos de ocupações informais, nos referimos ao critério negativo de que a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Outras relações conexas à segurança da posse também se evidenciam diante do primeiro requisito estabelecido pela ONU. Tomemos como exemplo a segurança da posse titularizada pela propriedade, como critério norteador da moradia adequada.

No dia 30 de setembro de 2009, a *Revista Época*<sup>56</sup> apresentou na reportagem do jornalista Ricardo Mendonça, intitulada *Do favelado a dono de casa própria*, os resultados da tese de doutorado do economista Maurício José Serpa Barros de Moura, revelando a importância de uma segurança possessória para a vida da população de baixa renda. Vejamos a íntegra da reportagem:

Que diferença faz entregar um título de propriedade ao morador de uma favela? Uma das ideias mais repetidas por urbanistas e gestores de programas sociais é que, com o documento em mãos, o morador pobre amplia seu acesso a linhas de financiamento, já que a casa onde mora passa a valer como garantia. Com isso, consegue investir mais no imóvel, aumentar o consumo e começar um pequeno negócio. Uma tese de doutorado recém-concluída pelo economista Maurício Moura mostra que os benefícios da regularização fundiária vão além do ingresso do pobre no mercado financeiro. 'Quando regulariza a moradia, a pessoa passa a trabalhar mais, amplia sua renda e ainda liberta os filhos do trabalho infantil', diz. Moura apresentou essa tese à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e à George Washington University, nos Estados Unidos, onde mora atualmente. Para chegar a essas conclusões, Moura estudou a evolução das condições de vida dos moradores do Jardim Canaã e do Jardim DR, comunidades vizinhas na periferia de Osasco, cidade com 700 mil habitantes da Grande São Paulo. Até 2007, as duas áreas eram muito similares: pobres, populosas e repletas de casas sem documentação. Em 2008, a situação começou a mudar. Todos os moradores do Canaã receberam títulos de propriedade por meio do programa Papel Passado, uma iniciativa do governo federal em parceria com governos estaduais e prefeituras. O programa, porém, não chegou ao Jardim DR. Ali, a regularização está prevista só para 2012. Para investigar o impacto da posse do documento, Moura fez entrevistas com moradores das duas áreas antes e depois da regularização dos imóveis do Canaã. Suas principais constatações são:

---

<sup>56</sup> MENDONÇA, Ricardo. Do favelado a dono de casa própria. *Revista Época*, Rio de Janeiro, 25 set. 2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI95088-15223,00-DE+FAVELADO+A+DONO+DE+CASA+PROPRIA.html>. Acesso em: 25 set. 2011.

- na região beneficiada pelo programa, a jornada de trabalho dos moradores adultos mais que dobrou. O salto foi de 103%, de dez horas por semana para 20 horas e 20 minutos semanais. Na área vizinha, onde ninguém recebeu título, a jornada também cresceu, mas num ritmo bem menor, 13%. Passou das dez horas para 11 horas e 20 minutos semanais;
- os donos dos imóveis regularizados tiveram um aumento médio de 12% na renda familiar em 2008 em relação a 2007. Na área vizinha, o crescimento médio da renda no mesmo período foi de 3%;
- antes da regularização dos imóveis, as crianças do Jardim Canaã trabalhavam três horas e meia por semana. Após a conclusão do programa, o trabalho infantil caiu para meia hora semanal. Na área vizinha, ocorreu o contrário. O trabalho infantil subiu de nove horas para quase 12 horas semanais.

Qual é a relação disso tudo com a titularização da propriedade? Para Moura, a resposta é simples: 'Antes de receber o título, o morador do Canaã só poderia ser classificado como invasor. Sem segurança jurídica sobre a residência, esse morador sentia a necessidade de ficar mais tempo em casa para se prevenir contra uma eventual invasão ou uma ação de desocupação. Com o título, a insegurança sumiu. Então, esse morador começou a sair mais para trabalhar e viu a renda subir'.

'Com o título, o morador começou a sair  
mais para trabalhar e viu a renda subir'  
MAURÍCIO MOURA, economista

E as crianças? 'A situação das crianças está no mesmo contexto. A prioridade da família era tomar conta da casa, tarefa que só os adultos poderiam cumprir. Mas alguém tinha de gerar renda e, então, as crianças eram escaladas. Quando a família recebe o título e a necessidade de vigília desaparece, os pais saem mais para o trabalho e livram as crianças do trabalho infantil'.

O economista Paulo Rabello de Castro, colunista de ÉPOCA, estudou o tema com base em experiências feitas no Rio de Janeiro. Para ele, as diferenças apontadas por Moura nas duas áreas de Osasco são previsíveis pela teoria econômica. 'A explicação pode ser simplificada assim: a precariedade da posse requer maior vigilância com a propriedade', diz. 'É claro que ninguém faz o filho trabalhar porque quer ou porque gosta. Quando o sujeito fica mais rico, a tendência é livrar o filho do trabalho'.

Os impactos da segurança da posse são evidenciados na jornada de trabalho, na qualidade de vida, na renda familiar, na educação das crianças e nos investimentos feitos no bem. Embora o objeto de estudo do autor parta da hipótese de que a titulação proprietária garante melhores condições de vida aos seus titulares, devemos levar em consideração alguns pressupostos: (i) o trabalho é realizado no campo da economia e considera apenas efeitos voltados para os interesses das partes envolvidas no processo de titularização; (ii) o trabalho foi realizado em 2007 e publicado em 2009; nos últimos anos, foi inegável o aumento de teses e pesquisas, sobretudo na área jurídica, a respeito da autonomia da posse e seu conteúdo funcional, o que não deve ser desconsiderado ao transpor os resultados da pesquisa para o campo jurídico, ou seja, a posse como direito autônomo, dotada de função social própria e caracterizada independentemente dos atributos proprietários, também

deve ser capaz de garantir segurança; (iii) devemos considerar, no campo jurídico, que não apenas o direito real de propriedade, mas também outros direitos reais, como a própria CUEM, objeto desta pesquisa, é capaz de garantir as mesmas prerrogativas (ou quase) da titularização pela propriedade.

Por fim, o Comentário Geral n.º 7 adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no ano de 1997, trata do direito à moradia adequada em relação aos despejos forçados.

Em 2013, a então relatora brasileira, Raquel Rolnik, no fim do seu mandato, apresentou relatório ao Conselho de Direitos Humanos especificamente sobre moradia adequada versus segurança da posse. Dentre vários itens, destacou o reconhecimento pelo ordenamento jurídico brasileiro de situações capazes de gerar segurança para posse, inclusive como forma de inspirar legislações de outros países.

*Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context  
Ms Raquel Rolnik  
DRAFT FOR CONSULTATION 30 September 2013  
Recommendations on Security of Tenure for the Urban Poor  
Adverse possession. The right of adverse possession or usucapio of land and housing that has been unused and unclaimed by its owner over a specified duration should be recognized in law. The legal recognition and protection of the rights of those occupying public or private land and housing for a prescribed period, above the rights of absentee owners or the State, is an important measure to ensure that land and housing is being used in the most socially productive manner and to fulfil the right to adequate housing for all. For example, the constitution of Brazil recognizes usucapio of urban land used for a family home as a right after five years of possession without interruption or opposition, provided that the possessor does not own any other urban or rural property.<sup>57</sup>*

<sup>57</sup> Tradução livre: "Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação nesse contexto. Sra. Raquel Rolnik. MINUTA PARA CONSULTA 30 de setembro de 2013. Recomendações sobre Segurança de Posse para os Pobres Urbanos. Violação da posse. O direito de usucapião ou usucapião de terras e moradias não utilizadas e não reclamadas por seu proprietário por um período determinado deve ser reconhecido em lei. O reconhecimento legal e a proteção dos direitos dos ocupantes de terras e moradias públicas ou privadas por prazo determinado, acima dos direitos dos proprietários ausentes ou do Estado, são uma medida importante para garantir que a terra e a moradia sejam utilizadas da forma mais socialmente produtiva possível, de modo a concretizar o direito à moradia adequada para todos. Por exemplo, a Constituição do Brasil reconhece como direito a usucapião de terreno urbano utilizado para moradia familiar após cinco anos de posse sem interrupção ou oposição, desde que o possuidor não seja proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural." (Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/DraftRecommendationsSep2013.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2022).

No cenário brasileiro, embora ainda haja muito trabalho e políticas públicas a ser desenvolvidos sobre despejos forçados, percebemos um contexto otimista em relação ao tema nos últimos anos, em especial com o período pandêmico, que acelerou tais discussões.

Em 2018, o Conselho Nacional de Direitos Humanos apresentou a Resolução n.º 10, que "dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos", considerando que:

- 1.º) O Brasil ocupa o quinto lugar no ranking da região do coeficiente de Gini – que mede a desigualdade na distribuição de terra, em que 0 corresponde à completa igualdade e 1 corresponde à completa desigualdade. A nota brasileira é 0,87;
- 2.º) Que os despejos são realizados em sua grande maioria baseados em decisões judiciais que desconsideram a natureza coletiva dos conflitos pela posse ou propriedade envolvendo famílias de baixa renda e grupos sociais vulneráveis;

De lá para cá, em especial com a pandemia em 2020, vários projetos de lei foram aprovados na Assembleia Legislativa e Congresso Nacional sobre despejos e remoções forçadas, o que aponta uma preocupação e sensibilidade de políticas públicas, em especial do Poder Legislativo, em torno da necessidade da suspensão de despejos e remoções, principalmente nos anos de 2020 e 2021.

No âmbito do Poder Judiciário, também tiveram repercussão casos dessa natureza. A Recomendação n.º 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça "recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)", com especial observância às diretrizes do Conselho Nacional de Direitos Humanos sobre conflitos fundiários urbanos e rurais expostos anteriormente.

Destacamos a decisão do ministro Luís Roberto Barroso, em junho de 2021, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 828<sup>58</sup>, que suspendeu as remoções por seis meses, em especial nas ocupações anteriores a

---

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 31/10/2022. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 29/09/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 22 dez. 2022.

março de 2020. Acrescentou na mesma ação, em 31 de outubro de 2022<sup>59</sup>, que os tribunais do país criassem comissões para mediação de desocupações coletivas antes da tomada de qualquer decisão judicial, a fim de estabelecer "regras para diminuir impactos habitacionais e humanitários em caso de ocupação coletiva".

Ao analisar um novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos e movimentos sociais, o ministro decidiu atender em parte. Barroso não prorrogou novamente a proibição de despejos, mas determinou um regime de transição a ser adotado após quase um ano e meio de proibição das desocupações. Conforme a decisão:

1. Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que sirvam de apoio aos juízes. De início, as comissões precisam elaborar estratégia para retomar decisões de reintegração de posse suspensas, de maneira gradual e escalonada;
2. As comissões de conflitos fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão para desocupação, mesmo em locais nos quais já haja decisões que determinem despejos. Ministério Público e Defensoria Pública devem participar;
3. Além de decisões judiciais, quaisquer medidas administrativas que resultem em remoções também devem ser avisadas previamente, e as comunidades afetadas devem ser ouvidas, com prazo razoável para a desocupação e com medidas para resguardo do direito à moradia, proibindo em qualquer situação a separação de integrantes de uma mesma família.

#### b) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura

Em 1996, o Brasil assinou a Carta de Istambul na Conferência Habitat II e criou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Hábitat, com o objetivo de cumprir os acordos firmados na conferência e melhorar as condições e qualidade das moradias brasileiras. O programa é vinculado à Secretaria Nacional de Habitação, responsável pela aplicação de políticas nacionais de habitabilidade, em articulação com políticas públicas e o setor da construção civil, para construção de moradias e universalização do acesso a melhor qualidade de vida.

Nesse sentido, construir versus habitar possuem intrínseca relação, uma vez que a moradia não será adequada, mesmo que tenha segurança física, se não garantir aos ocupantes acesso ao sistema de saneamento básico, água potável, energia, iluminação, aquecimento, coleta de lixo, transporte público, escola, endereço regularizado nas Prefeituras Municipais, dentre outros.

---

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 31/10/2022. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 29/09/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Na coletânea *Ensaios e conferências*<sup>60</sup> sobre o homem como "ser-no-mundo" ou "ser-em-situação" e seu lócus referencial, Heidegger revela a necessidade de uma existência a partir do binômio habitar-construir.

A essência de construir é deixar-habitar. A plenitude da essência é o edificar lugares mediante a articulação de seus espaços. Somente em sendo capazes de habitar é que podemos construir. Pensemos, por um momento, numa casa camponesa típica da Floresta Negra, que um habitar camponês ainda sabia construir já duzentos anos atrás. O que edificou essa casa foi a insistência da capacidade de deixar terra e céu, divinos e mortais serem, com simplicidade, nas coisas. Essa capacidade situou a casa camponesa na encosta da montanha, protegida contra os ventos e contra o sol do meio-dia, entre as esteiras dos prados, na proximidade da fonte. Essa capacidade concedeu-lhe o telhado de madeira, o amplo vão, a inclinação íngreme das asas do telhado a fim de suportar o peso da neve e de proteger suficientemente os cômodos contra as longas tormentas das noites de inverno. Essa capacidade não esqueceu o oratório através da mesa comensal. Deu espaço aos lugares sagrados que são berço da criança e a "árvores dos mortos", expressão usada ali para designar o caixão do morto. Deu espaço aos vários quartos, prefigurando, assim, sob um mesmo teto, as várias idades de uma vida no curso do tempo. Quem construiu a casa camponesa foi um trabalho das mãos surgido ele mesmo de um habitar que ainda faz uso de suas ferramentas e instrumentos como coisas. Somente em sendo capazes de habitar é que podemos construir.

Ainda que a conferência tenha sido palestrada em 1954, momento em que a cultura habitacional era completamente diferente das atuais construções, considerando também que o filósofo faz referência às obras camponesas europeias, também estruturalmente diferentes das construções brasileiras da mesma época, há uma ideia universal de que as construções habitacionais devem ser realizadas como lócus de referência do ser humano para concretização da sua dignidade; para isso, é necessário que toda construção seja envolta de elementos essenciais para moradia adequada, a partir do conceito de disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, conforme tempo e local, capazes de estabelecer um adequado nível de vida que concretize o mínimo existencial, cumpridor da dignidade humana. Em outras palavras, habitar x construir transcende os desejos humanos do corpo e da alma às coisas.

### c) Economicidade

---

<sup>60</sup> HEIDEGGER, Martin. *Ensaios e conferências*. Tradução de Emmanuel Carneiro Leão, Gilvan Fogel e Marcia Sá Cavalcante Schuback. **Conferência**: construir, habitar, pensar. 8. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2021. p. 124-141. (Coleção Pensamento Humano). p. 139.

O termo "economicidade", estabelecido como critério de moradia humanizada, está relacionado com os custos de acesso à habitação. Nesse sentido, a moradia não é apropriada se o seu custo é inacessível ou compromete o exercício de outros direitos humanos, como, por exemplo, o direito à alimentação. Assim, é inerente sua natureza de direito especial de personalidade direcionada ao direito social de acesso, uma vez que, sem políticas públicas adequadas, custos acessíveis de locação, aquisição da casa própria e financiamentos de materiais de construção garantidos, criam-se empecilhos para sua caracterização.

No Brasil, programas como Minha Casa, Minha Vida, Casa Verde e Amarela, Pró-Moradia, financiamento habitacional da Caixa para imóvel popular, uso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), programas de Regularização Fundiária Urbana (REURB), além dos programas vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), são fundamentais para perfectibilidade do quesito economicidade.

#### d) Habitabilidade

O quesito de habitabilidade está relacionado com critérios estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que entende as moradias inadequadas como principal fator para doenças epidemiológicas, respiratórias, mentais e psicológicas. A ausência de um ambiente higienizado contribui para altas taxas de mortalidade e comorbidade, sobretudo entre crianças, idosos e mulheres.

Nesse contexto, os princípios básicos da saúde devem ser aplicados, a fim de garantir segurança física e estrutural e proporcionar espaço condizente com as alterações meteorológicas, em especial, em áreas de risco de desabamento e fortes chuvas no Brasil, além de campanhas de proteção ao frio no Sul do país.

A OMS, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Ministério da Saúde, criou o termo "habitação saudável"<sup>61</sup> para designar programas políticos e desenvolver diretrizes vinculadas:

Ao desenvolvimento de Diretrizes para a Habitação Saudável, com o objetivo de fornecer aos decisores políticos, nos Estados-Membros da OMS, uma padronização para as condições de habitação saudável, baseada em evidências e recomendações científicas;

Realizar pesquisa nas áreas de desastres, riscos e vulnerabilidades relacionadas à habitação urbana em favelas em Manguinhos, Belém e Niterói;

<sup>61</sup> BLOWER, Ana Paula. Fiocruz visa ampliar ações do projeto "Habitação Saudável". **Fiocruz**, 14 ago. 2023. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=696&sid=5> Acesso em: 22 dez. 2022.

Desenvolver um diagnóstico diferenciado sobre Habitação Saudável que gere indicadores relacionados à construção de um habitat saudável, com o objetivo de contribuir para as políticas e programas habitacionais, na área de risco socioambiental de habitação;

Preparar e desenvolver projeto "Planejamento de Ações em campo: Teoria e Metodologia Prática da Saúde Urbana", na área de Cooperação Técnica entre a Fundação Oswaldo Cruz (Brasil) e a organização holandesa, HIS Making Cities Work;

Realizar treinamentos de curto prazo sobre habitação de saúde para profissionais que trabalham em áreas pobres e com grupos de risco (crianças, adolescentes e idosos) e, também, com agentes comunitários de saúde;

Continuar realizando curso de especialização sobre a promoção de espaços saudáveis e sustentáveis para os profissionais que atuam nos municípios;

Desenvolver e implementar o mestrado profissional na área de habitação saudável em cooperação com Cuba ou outros países RED VIVSALUD;

Criar uma metodologia ou diretriz sobre habitação saudável para família ou outros grupos de risco.

A relação entre propagação de doenças, cidades inteligentes e moradia adequada é antiga. Se realizarmos uma retrospectiva histórica do planejamento urbano na Europa no século XVIII<sup>62</sup>, é possível observar que o objetivo principal era promover a higiene e a circulação nos centros urbanos e nas residências, a fim de evitar doenças, como tuberculose, peste bubônica, epidemias virais etc.

Exemplo recente pode ser observado com as áreas favelizadas no Brasil, que foram afetadas de forma diferente pelo coronavírus em 2020, em razão da ausência de acesso à água potável para higienização das mãos.

#### e) Acessibilidade

A moradia só será adequada se as necessidades específicas dos grupos vulneráveis, desfavorecidos e marginalizados forem levadas em consideração.

A moradia sustentável deve ser especialmente considerada e garantida com prioridade aos grupos vulneráveis, dentre eles: mulheres, idosos, crianças, deficientes físicos e mentais, pessoas com doenças terminais, portadores de HIV ou outras doenças, pessoas com problemas crônicos de saúde e comorbidades. Para tal, as políticas públicas devem estabelecer regras e mecanismos de promoção do direito à moradia a esses grupos.

<sup>62</sup> AZEVEDO, Laura; CORRÊA, Fernando; EVERS, Henrique; LINDAU, Luis Antônio. Planejamento urbano e epidemias: como doenças do passado transformaram as cidades. **WRI Brasil**, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/planejamento-urbano-e-epidemias-como-doencas-do-passado-transformaram-cidades>. Acesso em: 22 dez. 2022.

No dia 6 de julho de 2015, foi sancionada no Brasil a Lei n.º 13.146, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. A lei possui três artigos inteiramente destinados ao direito à moradia da pessoa com deficiência.

Art. 31. A pessoa com deficiência tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, com seu cônjuge ou companheiro ou desacompanhada, ou em moradia para a vida independente da pessoa com deficiência, ou, ainda, em residência inclusiva.

§ 1.º O poder público adotará programas e ações estratégicas para apoiar a criação e a manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência.

§ 2.º A proteção integral na modalidade de residência inclusiva será prestada no âmbito do Suas à pessoa com deficiência em situação de dependência que não disponha de condições de autossustentabilidade, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos.

Art. 32. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa com deficiência ou o seu responsável goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte:

I - reserva de, no mínimo, 3% (três por cento) das unidades habitacionais para pessoa com deficiência;

II - (VETADO);

III - em caso de edificação multifamiliar, garantia de acessibilidade nas áreas de uso comum e nas unidades habitacionais no piso térreo e de acessibilidade ou de adaptação razoável nos demais pisos;

IV - disponibilização de equipamentos urbanos comunitários acessíveis;

V - elaboração de especificações técnicas no projeto que permitam a instalação de elevadores.

§ 1.º O direito à prioridade, previsto no **caput** deste artigo, será reconhecido à pessoa com deficiência beneficiária apenas uma vez.

§ 2.º Nos programas habitacionais públicos, os critérios de financiamento devem ser compatíveis com os rendimentos da pessoa com deficiência ou de sua família.

§ 3.º Caso não haja pessoa com deficiência interessada nas unidades habitacionais reservadas por força do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, as unidades não utilizadas serão disponibilizadas às demais pessoas.

Art. 33. Ao poder público compete:

I - adotar as providências necessárias para o cumprimento do disposto nos arts. 31 e 32 desta Lei; e

II - divulgar, para os agentes interessados e beneficiários, a política habitacional prevista nas legislações federal, estaduais, distrital e municipais, com ênfase nos dispositivos sobre acessibilidade.

Sendo assim, o direito à habitação adequada não pode ser interpretado de forma isolada de outros direitos e garantias fundamentais, conteúdo de direitos humanos e demais pactos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a fim de considerar a concepção da dignidade humana e a aplicação do princípio da não discriminação.

f) Localização

O critério da localização utilizado pela ONU trata-se de uma conjugação dos fatores analisados nos critérios: disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, habitabilidade e acessibilidade.

Chama atenção a localidade onde são construídos, principalmente, os conjuntos habitacionais de moradias populares, como do Programa Minha Casa, Minha Vida, próximos dos centros da cidade ou com facilidade de acesso ao transporte público, escolas, creches e hospitais, promovendo oportunidades de emprego, tanto em áreas urbanas quanto rurais, em que geralmente custos de transporte e tempo para ter acesso aos centros das cidades são mais elevados.

g) Adequação cultural

A moradia não será adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural, o patrimônio histórico-cultural e as normas estéticas da cidade.

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), leis municipais, planos diretores e normas estabelecidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional apresentam diretrizes de sustentabilidade socioeconômica do patrimônio cultural, envolvendo não apenas construções que expressam a adequação cultural e estética do local, em especial pela diversidade cultural que ocupa o solo brasileiro, mas também a forma de expressão da arte, como trabalho artesanal, danças típicas, comidas específicas e festas locais que permitem uma apropriação da expressão da identidade e diversidade cultural habitacional.

Promover a arte e resguardar as dimensões culturais é fundamental para preservação dos povos, culturas locais, inclusive como maneira de fomentar a ordem econômica, o turismo e a promoção da diversidade e da cultura, em especial em regiões menos favorecidas economicamente.

A título exemplificativo, nas cidades históricas de Minas Gerais, como Ouro Preto, o plano diretor implementado pela Lei Complementar n.º 29/2006 estabelece regras de estímulo ao uso residencial, em consonância com a história cultural da região.

Art. 23. No tocante à Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, o Poder Público Municipal, buscando a participação da sociedade civil organizada, observará as seguintes diretrizes:

1 - Reforço do vínculo do habitante com a história e a cultura do Município;  
 II - Enfoque do espaço urbano como patrimônio cultural dinâmico, registro de diversos tempos históricos e lugar da vida e das manifestações da cultura;  
 III - Proteção do patrimônio cultural do Município, propiciando a implementação das medidas necessárias para seu acautelamento e preservação, prevenindo-se as penalidades e formas de coibição à prática de danos e ameaças à sua integridade;

IV - Promoção da participação popular, dos usuários permanentes e demais agentes envolvidos na concepção, implantação e gestão de projetos e ações relativos à proteção do patrimônio cultural;

**V- Estímulo à permanência do uso residencial nas áreas de preservação do patrimônio cultural.**

Sendo assim, direito à moradia adequada e educação patrimonial são termos indissociáveis e vinculados à promoção da dignidade dos povos.

No dia 5 de março de 2020, foi realizada a 43.<sup>a</sup> Sessão do Conselho de Direitos Humanos da Relatoria da ONU sobre a Moradia, em que foram estabelecidas 16 diretrizes para implantação do direito à moradia adequada, algumas delas apresentadas anteriormente, tendo sido apenas reforçadas, e novas diretrizes para recomendação<sup>63</sup>.

Orientação n.º 1. Garantir o direito à moradia como um direito humano Com vínculo fundamental com a dignidade e o direito à vida;

Orientação n.º 2. Adotar medidas imediatas para garantir conquistas progressivas da efetividade do direito à moradia adequada segundo o critério da razoabilidade;

Orientação n.º 3. Assegurar participação significativa no projeto, implementação e o acompanhamento das políticas e decisões habitacionais;

Orientação n.º 4. Aplicar estratégias integrais para efetivar o direito à moradia;

Orientação n.º 5. Erradicar o problema dos sem-teto no menor tempo possível e acabar com a criminalização dos sem-abrigo;

Orientação n.º 6. Proibir despejos forçados e prevenir despejos sempre que possível;

Orientação n.º 7. Melhorar os assentamentos informais incorporando uma abordagem com base nos direitos humanos;

Orientação n.º 8. Erradicar a discriminação e garantir a igualdade;

Orientação n.º 9. Assegurar a igualdade de gênero na moradia e na terra;

Orientação n.º 10. Garantir o direito à moradia adequada para os migrantes e os deslocados internos;

Orientação n.º 11. Garantir a capacidade e responsabilidade das administrações autoridades locais e regionais para fazer valer o direito a uma habitação digna;

<sup>63</sup> DIRETRIZES para aplicação do Direito à moradia adequada. Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequada e sobre o direito a não discriminação. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Orientação n.º 12. Garantir a regulação das empresas em consonância com as obrigações do Estado e tratar da financeirização da habitação;

Orientação n.º 13. Assegurar que o direito à moradia oriente e acomode as medidas para responder às mudanças climáticas e enfrentar os efeitos da crise climática sobre o direito à moradia;

Orientação n.º 14. Cooperar internacionalmente para garantir a eficácia  
Direito a uma moradia adequada;

Orientação n.º 15. Assegurar a existência de mecanismos eficazes de fiscalização e responsabilidade;

Orientação n.º 16. Garantir o acesso à justiça para todos com respeito ao cumprimento das leis habitacionais.

## 2.2 NECESSIDADE DE ADAPTAÇÃO DOS REQUISITOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS AO CONTEXTO BRASILEIRO

Atualmente, 24 países possuem relatórios<sup>64</sup> de missões no tocante à temática da moradia adequada, a saber: Afeganistão, Argélia, Argentina, Austrália, Camboja, Canadá, Croácia, Indonésia, Irã, Israel, Cazaquistão, Quênia, Líbano, Maldivas, México, Palestina, Peru, Romênia, Ruanda, África do Sul, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil.

QUADRO 1 - RELATÓRIOS DA ONU SOBRE MORADIA ADEQUADA E SEUS IMPACTOS EM CADA PAÍS

continua

PAÍS	PRINCIPAL PROBLEMA APRESENTADO NO RELATÓRIO DE MISSÃO EM RELAÇÃO À MORADIA ADEQUADA
Afeganistão	Os problemas das moradias inacessíveis estão relacionados a duas décadas de guerras e destruições de bairros inteiros, por isso o próprio acesso ao bem é inexistente.
Argélia	Ausência de programas imobiliários de acesso às famílias de baixa renda.
Argentina	Ausência de legislação sobre uso e ocupação do solo e sobre remoções de áreas que garanta o devido processo legal.
Austrália	A moradia não é a pauta principal de atenção do governo para prática de políticas para sua implementação.
Camboja	Falhas na implementação da Lei de Terras de 2001 e desrespeito à Constituição em relação a despejos forçados como as principais causas dos problemas notados.
Canadá	Não reconhecimento expresso do direito à moradia adequada, falta de uma definição de sem-teto, ausência de uma estratégia nacional de moradia e problemas decorrentes da divisão de competências em diferentes níveis do poder público, aumento no número das pessoas sem-teto e em moradias inadequadas, elevação do preço da moradia afetando pessoas de variadas faixas de renda, declínio na moradia pública e outros problemas relacionados a grupos vulneráveis, como índios, mulheres, população sem teto, além de problemas relacionados ao direito à moradia e seus impactos com os Jogos Olímpicos de 2010, em Vancouver.

<sup>64</sup> O conteúdo completo de cada um desses relatórios pode ser acessado no endereço eletrônico: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=50&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=50&lang=pt). Acesso em: 05 jan. 2023.

QUADRO 1 - RELATÓRIOS DA ONU SOBRE MORADIA ADEQUADA E SEUS IMPACTOS EM CADA PAÍS

continua

PAÍS	PRINCIPAL PROBLEMA APRESENTADO NO RELATÓRIO DE MISSÃO EM RELAÇÃO À MORADIA ADEQUADA
Croácia	Aspectos relacionados à reconstrução e à restituição de moradias à população depois do conflito armado pelo qual passou o país e à situação da moradia no contexto da transição de uma economia controlada pelo Estado para uma economia de mercado. O relatório foi elaborado em 2010, mas atualmente, com a guerra instaurada no país, os problemas tomaram outra proporção, em especial para reconstrução de cidades destruídas pela guerra.
Indonésia	Poucos esforços do governo para promover o acesso de famílias de baixa renda a moradias populares, como programas para aumentar a segurança da posse da população mais pobre nas cidades.
Irã	Falta de acesso ao crédito e programas de poupança para os mais pobres, distorções nos incentivos públicos para grandes construtoras produzirem unidades de preço baixo, pouca atenção à realidade rural no planejamento de programas de moradia, falta de coordenação entre níveis governamentais, preocupação com a frequente discriminação enfrentada por minorias étnicas e religiosas e grupos nômades, refletida na incidência desproporcional de moradia inadequada, confiscos de terra e despejos forçados nesses grupos, além de discriminação contra mulheres no acesso à moradia, terra, herança e propriedade.
Israel	Execuções arbitrárias e extrajudiciais de remoções.
Cazaquistão	Efeitos negativos da crise econômica e financeira mundial na efetivação do direito à moradia adequada, despejos em grande escala e remoções de pessoas e comunidades que vivem em Astana, Almaty e em suas periferias.
Quênia	Com uma herança de corrupção e má administração do Estado e dos recursos locais, o crescimento de favelas, entre as quais a maior da África Subsaariana, a falta de acesso a serviços essenciais como água potável, eletricidade e esgoto, e o alto número de portadores de HIV.
Líbano	Execuções arbitrárias e extrajudiciais de remoções.
Maldivas	O problema do direito à moradia está relacionado, principalmente, com questões ambientais, incluindo o impacto das mudanças climáticas e desafios enfrentados durante o processo de reconstrução pós-tsunami (2009). Outros problemas que afetam o direito à moradia: falta de terras, superpopulação em algumas ilhas, preços elevados e ausência de regulação no campo da habitação. As mudanças climáticas ampliarão o impacto de problemas relacionados à geografia das Maldivas, como a falta de terras e a vulnerabilidade a fenômenos naturais. A aceleração da erosão da costa, o aumento de tempestades e inundações e a elevação do nível do mar devem afetar de modo crescente a vida e a moradia de muitos moradores.
México	Situação dos pobres e dos indígenas é mais preocupante. O impacto da globalização e de acordos de livre-comércio, como o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio, na concretização do direito à moradia.
Palestina	Políticas de ocupação militar e punição coletiva marcadas por confiscos de terra, demolições punitivas de casas, implantação de assentamentos, desmembramento de territórios palestinos por meio de construções de estradas e outras infraestruturas para servir de assentamentos ilegais e controle ou roubo de água e outros recursos naturais nos territórios ocupados.
Peru	Dificuldades para a obtenção de títulos legais e acesso à água, bem como moradias construídas em zona de alto risco e deslizamento de terra devido a atividades minerais. Famílias e comunidades expostas a despejos e contaminação do ar e da água, ausência de reconhecimento constitucional do direito à moradia adequada e ausência de estudos mais detalhados sobre a privatização dos serviços públicos, após encontrar muitas famílias que pagavam valores excessivos pela eletricidade e viviam ameaçadas por cortes.

QUADRO 1 - RELATÓRIOS DA ONU SOBRE MORADIA ADEQUADA E SEUS IMPACTOS EM CADA PAÍS

PAÍS	PRINCIPAL PROBLEMA APRESENTADO NO RELATÓRIO DE MISSÃO EM RELAÇÃO À MORADIA ADEQUADA
Romênia	Moradias privatizadas, mas muitas delas em más condições, com os moradores enfrentando dificuldades com o alto custo de tarifas, especialmente para calefação. Ausência de política de habitação e estrutura jurídica adequada.
Ruanda	Moradias desenvolvidas pelo governo a princípio para os sobreviventes da guerra e do genocídio, que foram estendidas à população rural do país.
África do Sul	As moradias inadequadas estão relacionadas, sobretudo, à ausência de tratamento de água e ao grande quantitativo de pessoas com doenças que dependem desse fornecimento, como cólera, diarreia e HIV.
Espanha	Preços elevados e falta de moradia pública, ausência de programas do governo para garantia de moradias à população de baixa renda.
Reino Unido	Impacto combinado de várias medidas oficiais, recentes e passadas, que "erodiram e continuam a erodir um dos melhores sistemas do mundo de moradia acessível" (Raquel Rolnik).
Estados Unidos	Milhões de americanos gastavam parcelas elevadas de seus salários para pagar hipotecas, enfrentavam despejos e remoções forçadas e viviam em condições inadequadas de moradia, em um panorama intensificado pela crise financeira de 2008.
Brasil	A situação brasileira será analisada adiante, a partir de uma síntese dos principais problemas de acesso à moradia adequada identificados pela ONU quando da visita do relator especial, Miloon Kothari, no ano de 2004. De lá para cá, políticas governamentais foram implantadas com o intuito de reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de moradia. Contudo, o problema da moradia no Brasil ainda hoje é de grande magnitude.

Fonte: MORADIA é um direito humano. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?cat=216&lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2023.

No Brasil, as principais questões enfrentadas são:

- a) Grande número de moradores de rua e sem-terra, elevado déficit de moradia e moradias inadequadas, resultado da discriminação histórica contra afro-brasileiros e indígenas e da marginalização dos mais pobres.
- b) Fragmentação das políticas de desenvolvimento e planejamento urbano, desigualdade extrema de renda no país e impacto negativo da privatização de serviços básicos para os mais pobres.
- c) Ausência de progressos rápidos para implementar o direito à terra e fazer a reforma agrária; considerar a relação entre acesso à terra, pobreza rural, pobreza urbana e realização do direito à moradia; e elaborar ações afirmativas para indígenas e afro-brasileiros.
- d) Feminização da pobreza e necessidade de garantir direitos iguais para as mulheres em relação à moradia e à terra.

- e) Grande número de moradias inseguras e inadequadas em várias áreas urbanas e rurais e falta de participação popular no processo de planejamento e desenvolvimento urbano.
- f) Ausência de desenvolvimento de uma política nacional de moradia baseada em direitos humanos, reconciliação de objetivos macroeconômicos e sociais, reorientação dos programas de moradia existentes para atender aos mais pobres, legislação que facilite e harmonize a concessão de escrituras e maior cooperação interministerial em áreas como direitos humanos de indígenas.

Por meio da análise comparativa do quadro apresentado, é manifesto que, embora os sete requisitos da ONU e as 16 orientações sejam universais, os problemas enfrentados por cada país em relação à estruturação da moradia adequada são específicos de cada realidade, a depender de fatores históricos, econômicos, políticos, culturais, geográficos, legais, ambientais, sociais, educacionais, higiênicos etc. Por isso, a partir deste momento, a tese volta seu olhar especificamente para a realidade brasileira, com o objetivo de alertar sobre a importância de concretizar o acesso à moradia adequada, em especial, o acesso ao crédito, que deve ser considerado mais um critério norteador para um novo conceito de moradia adequada no Brasil.

### 2.3 O ACESSO AO CRÉDITO COMO CRITÉRIO NORTEADOR PARA UM NOVO CONCEITO DE MORADIA ADEQUADA NO BRASIL

A visita do relator especial da ONU à Comissão de Direito Humano à Moradia Adequada foi realizada no ano de 2004. Após 18 anos do último relatório, o problema da moradia no Brasil pode ser analisado a partir de dois vieses.

Numa perspectiva mais otimista, nas duas últimas décadas, observamos um avanço considerável no tocante ao tema, com o fomento de políticas públicas afirmativas em relação à promoção de direitos fundamentais vinculados à moradia digna; atenção especial aos grupos vulneráveis; processo de acesso à moradia, em especial para as pessoas com deficiência; reconhecimento de legislações pertinentes ao tema da feminização da moradia no Brasil; preocupação com a inserção de crianças nas escolas, possibilitando maior segurança da posse (pois normalmente as crianças deixavam de frequentar as escolas para proteger suas casas de

supostas remoções forçadas); reconhecimento pelo Poder Judiciário de decisões mais humanizadas e atentas à realidade da diversidade brasileira para remoção de áreas irregulares; programas de isenção de taxas cartorárias para regularização de imóveis e democratização do processo de escritura pública; reconhecimento de outros direitos de natureza real, com o objetivo de consolidar a segurança da posse de áreas públicas e particulares; preocupação com a preservação de terras indígenas; fomento de políticas de conscientização dos impactos ambientais em relação ao acesso à moradia; ampliação de programas de crédito para aquisição da casa própria ou reforma do bem; melhoria do sistema de saúde, possibilitando redução de danos da moradia saudável; construção de cidades inteligentes; reforço do transporte público, escolas e creches em áreas rurais.

Tratam-se de medidas voltadas ao cumprimento da funcionalização da propriedade, da posse, da cidade, tudo que é capaz de garantir a promoção da função social e habitacional do bem. Contudo, muitas dessas políticas públicas são realizadas de forma genérica e indistinta e, por vezes, acabam não atingindo o público específico a que se destinam.

Num viés mais pessimista, de acordo com os dados mais atuais do IBGE, divulgados em novembro de 2020, a partir da Pesquisa de Síntese de Indicadores Sociais realizada em 2019, um em cada cinco brasileiros mora em situação precária. Vejamos a íntegra das informações:

#### **Pesquisa IBGE: um em cada cinco brasileiros mora em habitação precária**

Nesta quinta-feira, 12 de novembro, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou a **Pesquisa Síntese dos Indicadores Sociais**, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019. O estudo aborda as desigualdades relativas ao trabalho, à renda e às condições de moradia. A área de Planejamento Territorial e Habitação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) chama atenção para os dados de moradia, que devem nortear o planejamento local e subsidiar políticas em âmbito federal, estadual e municipal.

De acordo com o levantamento – divulgado na mesma semana em que a Organização das Nações Unidas disponibilizou o Relatório Mundial das Cidades, com temática semelhante –, 45,2 milhões brasileiros residem em 14,2 milhões de domicílios com pelo menos uma de cinco inadequações habitacionais. São elas: ausência de banheiro de uso exclusivo, paredes externas com materiais não duráveis, adensamento excessivo de moradores, ônus excessivo com aluguel e ausência de documento de propriedade. Entre as pessoas que residem nas moradias com inadequações, 13,5 milhões são de cor ou raça branca e 31,3 milhões pretos ou pardos.

#### **Documentação fundiária**

Pela primeira vez, o indicador "ausência de documentos que comprove a propriedade" foi incluído na pesquisa, o que revelou o principal problema das moradias inadequadas no país. A falta dessa documentação é considerada uma inadequação porque implica algum grau de insegurança da posse por parte dos moradores. Além de limitar o acesso ao mercado formal de financiamento habitacional.

Em 2019, 11,5% da população se enquadrava nesse indicador. Ao aprofundar a questão fundiária nos domicílios que residem a população mais pobre, a proporção sobe para 21,4%. Os maiores índices estão nas regiões Norte (19,5%) e Centro-Oeste (6,4%). Nesse sentido, a Confederação afirma que as políticas de regularização fundiária e melhorias habitacionais são fundamentais para o enfrentamento das inadequações e na redução das desigualdades sociais no país.

Vale destacar ainda que as cinco inadequações de moradia estão distribuídas de forma desigual no território brasileiro. A ausência de banheiro de uso exclusivo atinge 11% da população da Região Norte e apenas 0,2% da população das Regiões Sul e Sudeste. A proporção da população residindo em domicílios com paredes externas predominantemente com materiais não duráveis variou entre 3% na Região Norte e 0,3% na Região Sudeste. Para o adensamento excessivo, as proporções vão de 13,2% no Norte e 2,3% no Sul.<sup>65</sup>

Podemos concluir que, embora tenhamos um enorme arcabouço legal com a promulgação de legislação que promova o desenvolvimento de políticas nacionais de moradia com base nos direitos humanos, bem como leis que resguardam programa de moradia para atender aos vulneráveis, é necessário que se dê atenção a dois pontos igualmente importantes: (i) uma reorganização das leis aplicadas no Brasil sobre o tema, em razão do "*boom* legislativo" sobre a temática nos últimos anos, que dificulta a compreensão não apenas pelos operadores do direito, mas também pelos profissionais de outras áreas que atuam no combate aos problemas habitacionais, muitas vezes não permitindo o reconhecimento de legislação contraditória e omissa sobre o mesmo ponto; (ii) a reconciliação dos objetivos macro e microeconômicos com questões habitacionais.

O recorte desta pesquisa contemplará apenas o segundo ponto, relacionado à moradia adequada capaz de gerar acesso ao crédito.

### 2.3.1 Teoria do microcrédito

Em 1846 o economista alemão, Friedrich Wilhelm Raiffeise, ficou conhecido por ser o pioneiro na construção do cooperativismo calcado numa economia social e solidária, a partir de um regime de crédito mútuo, em especial em atividades

---

<sup>65</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-ibge-um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria>. Acesso em: 05 jan. 2023.

agrícolas. Em 1864 ele foi o fundador da primeira cooperativa de crédito rural cujo objetivo era conceder pequenos créditos aos camponeses endividados em razão das práticas abusivas de agiotagem. Toda a história da sua vida (1818 a 1888) foi baseada no auxílio de concessões de pequenos valores a juros baixos para pequenos agricultores e artesãos para que pudessem manter seus negócios longe dos altos juros cobrados por agiotas locais.<sup>66</sup>

O principal legado de Friedrich foi inspirar diversas empresas de crédito que operam atualmente ao redor do mundo.

Em 2006, o indiano Muhammad Yunus (atualmente com 82 anos) ganhou o prêmio Nobel da Paz. O economista cunhou o termo "microcrédito", inexistente até a década de 1970, e defendeu o acesso ao crédito como direito fundamental. Em seu estudo, que deu origem à obra *O banqueiro dos pobres*, a meta seria garantir às pessoas de baixíssima renda, que não têm acesso ao crédito por lhes ser negado pelas instituições bancárias, a aquisição de microcrédito (pequenos valores) a juros muito baixos, a fim de propiciar o adimplemento pelos mutuários, permitindo que esse adimplemento se tornasse fonte de novos empréstimos.

Com essa mentalidade, o indiano tornou-se o principal acionista do Grameen Bank, que opera como uma instituição financeira autossustentável e tem como principal missão erradicar a pobreza no mundo.<sup>67</sup> É interessante destacar que, num primeiro momento, as iniciativas eram voltadas para mulheres indianas em busca de autonomia financeira, como forma de empoderá-las na busca de melhor qualidade de vida.

De acordo com ele, o microcrédito (*Grameencredit*) é caracterizado da seguinte forma:

---

<sup>66</sup> BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

<sup>67</sup> O Grameen Bank é o primeiro banco do mundo especializado em microcrédito e foi concebido pelo professor bengalês Muhammad Yunus, em 1976, visando a erradicar a pobreza no mundo. Opera como uma empresa privada autossustentável e gerou lucros em quase todos os anos de sua operação, exceto no ano de sua fundação e em 1991 e 1992. Adquiriu formalmente o status de banco em 1983, mediante uma lei especial promulgada para sua criação. Ganhou o Nobel da Paz do ano de 2006, com seu fundador. Localizado em Bangladesh, já conta com 2.185 agências e, desde sua fundação, emprestou o equivalente a 5,72 bilhões de dólares para 6,61 milhões de mutuários, 97% dos quais são mulheres. Atende a 71.371 vilarejos e possui um quadro de 18.795 funcionários remunerados. Sua taxa de inadimplência é baixíssima, de fazer inveja aos mais bem administrados bancos comerciais do mundo: apenas 1,15%, o que significa que o Grameen Bank recebe de volta 98,85% dos empréstimos que concede. Atualmente, existem mais de duas dúzias de entidades que trabalham com o banco, com destaque para a Grameen Foundation, com sede em Washington, D.C. (Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Grameen\\_Bank](https://pt.wikipedia.org/wiki/Grameen_Bank). Acesso em: 05 jan. 2023).

- a) Promover o crédito como um dos direitos humanos;
- b) Auxiliar as famílias pobres para superar a pobreza. É dirigido aos mais pobres, especialmente às mulheres pobres;
- c) Uma das características que mais destaca o "Grameencredit" é que não é baseado em qualquer garantia real, nem em contratos que tenham valor jurídico. É baseado **exclusivamente** na confiança, e não no Direito ou em algum outro sistema coercitivo;
- d) É oferecido no intuito de gerar auto-empregos, fomentando atividades que criem rendas para os pobres, ou ainda para a construção de sua habitação, ao contrário dos empréstimos destinados ao consumo;
- e) Foi criado para *enfrentar* os bancos tradicionais, que rejeitam os pobres – para eles considerados "*indignos de crédito*". Em consequência disso, o "Grameencredit" rejeita a metodologia bancária tradicional e criou sua metodologia própria;
- f) Oferece seus serviços na porta da casa dos pobres, adotando o princípio de que as pessoas não devem ir ao banco mas sim o banco às pessoas;
- g) Para obter um empréstimo um tomador tem que se reunir a um grupo de tomadores, que ficam moralmente responsáveis por seu pagamento;
- h) Os empréstimos podem ser obtidos numa sequência sem fim. Novos empréstimos tornam-se disponíveis se os anteriores estiverem sendo pagos;
- i) Todos os empréstimos devem ser pagos em pequenas prestações, semanais ou bi-semanais;
- j) Mais de um empréstimo pode ser concedido, simultaneamente, ao mesmo tomador;
- k) Os empréstimos são sempre vinculados a planos de poupança para os tomadores, obrigatórios e voluntários;
- l) Geralmente esses empréstimos são concedidos por instituições sem fins lucrativos, ou por instituições cuja propriedade é controlada, na sua maioria, pelos próprios tomadores. O "Grameencredit" procura operar a uma taxa de juros o mais próximo possível dos juros do mercado local, cobrando a taxa básica (no Brasil seria a taxa SELIC), não a taxa cobrada pelos emprestadores tradicionais. As operações do "Grameencredit" devem ser auto-sustentáveis;
- m) A prioridade do "Grameencredit" é construir o "*capital social*". Isso é obtido pela criação de grupos e centros, destinados a desenvolver lideranças. O "Grameencredit" dá uma ênfase toda especial à "*formação do capital humano*" e à *proteção do meio-ambiente*.<sup>68</sup>

Sendo assim, o acesso ao crédito está intrinsecamente relacionado com uma melhora na qualidade de vida.

Sendo proprietário de bens móveis ou imóveis, certamente esse crédito será facilitado por trazer maior segurança jurídica nas relações, que nem sempre são pautadas apenas na confiança e certeza de pagamento, como ocorre com o banco indiano. Geralmente, no Brasil, os empréstimos são vinculados a determinadas garantias, sejam elas pessoais ou patrimoniais, do próprio bem de aquisição, como na alienação fiduciária, ou outros bens móveis e imóveis que compõem o acervo patrimonial do mutuário, reduzindo o risco de inadimplemento da operação. Ao proprietário, os impactos da inclusão financeira são mais efetivos como objeto de

<sup>68</sup> YUNNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000. p. 78.

realização das necessidades individuais e coletivas, num primeiro momento analisado pela possibilidade de garantia do bem imóvel como objeto de hipoteca, nos contratos de mútuo feneratício, considerando, inclusive, o risco da perda do bem, uma vez que, para contratos com garantia hipotecária, não se aplica a impenhorabilidade do bem de família, nos termos do art. 3.º, inciso V, da Lei n.º 8.009/1990.

Outros direitos reais igualmente podem garantir esse acesso ao crédito, tais como: enfiteuses, superfícies, CUEM, concessão de direito real de uso e direito real de laje, nos termos do art. 1.473 do CC. Assim, a ideia de moradia digna também perpassa um requisito relacionado ao fato de que essa moradia seja capaz de se tornar objeto de garantia em contratos de acesso ao crédito.

A ONU, ao delimitar o requisito de acessibilidade como critério fundante de garantia do direito ao acesso à moradia digna, apenas o relaciona às necessidades específicas de grupos vulneráveis, desconsiderando o fato de que acesso ao crédito também é forma de reconhecimento das diferenças a esses grupos, que muitas vezes são marginalizados por políticas creditícias, a exemplo do que ocorre às mulheres, especialmente aquelas vítimas de violência doméstica, que muitas vezes permanecem na relação abusiva por ausência de condições financeiras para deixar o lar, que na maioria das vezes é de propriedade ou mantido pelo marido. Esse ponto será tratado no fim do terceiro capítulo e retomado no último capítulo desta pesquisa, uma vez que traz à baila a sensibilidade e relevância que buscamos com este trabalho.

Posto isso, a disciplina Direito das Coisas, principal porta de entrada dos direitos creditícios, requer uma atenção muito especial no contexto apresentado. Isso pode ser afirmado a partir de três pressupostos:

1.º) O direito das coisas como proposto por Clóvis Beviláqua, em 1916: "O complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem" vem sendo reestruturado por uma sociedade que clama pelo acesso, gerando, assim, uma abertura para a acesso aos bens móveis, imóveis e incorpóreos, em alguma medida, numa perspectiva humanizada. Atualizando o conceito de referência do jurista brasileiro, seria o direito das coisas o ramo do direito civil que estuda **o complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes ao direito ao acesso pelo homem.**

É importante reconhecer que o direito ao acesso, tanto na sua dimensão individual quanto social, encontra-se correlacionado ao "mínimo existencial", propulsor da terceira fundação do direito civil proposta pelo professor Eroulths Cortiano Júnior:

Mas acima de tudo está a necessidade da criação de um direito não mais excludente, porém incluyente. Um direito civil a serviço da vida, na feliz expressão de Orlando de Carvalho. Neste passo, toma vulto a idéia de uma condição mínima existencial como problema do direito, e do direito civil. Esse mínimo existencial envolve problemas de acesso: o acesso às riquezas, com a garantia de um patrimônio mínimo, o acesso à saúde básica, o acesso à educação fundamental e o acesso à justiça.<sup>69</sup>

2.º) O direito das coisas funcionalizado: o discurso dominante sobre a função social dos direitos reais confere o preenchimento não apenas da função social da propriedade privada, mas também da função social dos direitos reais sobre coisas alheias, trazendo uma nova proposta à dinâmica da função social da propriedade pública, prova maior da superação entre público e privado. Mais uma vez, atualizando o conceito de Clóvis Beviláqua, seria o direito das coisas o ramo do direito civil que estuda **o complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes ao direito ao acesso funcionalizado pelo homem.**

3.º) A análise do direito das coisas à luz dos princípios constitucionais ou o processo chamado constitucionalizado do direito das coisas: o direito das coisas humanizado ou humanização das coisas é capaz de garantir a dignidade humana. Nesse sentido, o conceito do jurista seria melhor contextualizado da seguinte forma: **direito das coisas é o ramo do direito civil que estuda o complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes ao direito ao acesso funcionalizado pelo homem como instrumento de realização da dignidade humana.**

---

<sup>69</sup> CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. As quatro fundações do direito civil: ensaio preliminar. **RFDUPFR**, Curitiba, v. 45, p. 102, 2006.

### 3 A IMPORTÂNCIA DA INCLUSÃO FINANCEIRA COMO REQUISITO DA MORADIA ADEQUADA E A FUNÇÃO SOCIAL DO CRÉDITO

Verifica-se no presente capítulo a necessidade de uma análise separada e pormenorizada sobre o sistema creditício no Brasil e seu vínculo direto como requisito da moradia adequada.

É importante compreender o cenário brasileiro em relação às primeiras políticas públicas surgidas no final da década de 70 voltadas para fomento de empresas de microcrédito com forma de combate aos altos níveis de pobreza que o País vinha apresentando.

A discussão sobre vulnerabilidade financeira está diretamente relacionada às teorias que envolvem as necessidades humanas.

Para que essa análise seja realizada de forma crítica e baseada em teorias da psicologia comportamental, dois autores, a partir de duas correntes distintas serão apresentados, sem, contudo, realizar um estudo aprofundado nos temas, tendo em vista tratar-se de área de conhecimento distinta ao campo jurídico.

Primeiramente será realizada uma revisão sobre a teoria da motivação de Abraham Maslow e o escalonamento das necessidades humanas.

Em seguida, adentraremos nas críticas ao psicólogo americano, em especial aquela realizada por Viktor Frankl, que afirma a busca de sentido individual e não hierarquizado como forma de felicidade.

A partir disso, busca-se a correlação entre necessidades humanas e acesso ao crédito.

Apresenta-se então, um mapeamento sobre as perspectivas de crédito no Brasil como instrumento de erradicação da pobreza, incentivo ao microempreendedorismo, inclusão financeira, inclusão à sociedade de consumo, bem como o acesso à moradia adequada.

Passaremos a análise de todos esses dados.

#### 3.1 VULNERABILIDADE FINANCEIRA E MÍNIMO EXISTENCIAL

A ideia de vulnerabilidade como categoria política e social tornou-se tema de destaque no cenário mundial a partir da década de 70, em razão de um movimento denominado: *Les métamorphoses de la question sociale* termo calcado pelo

sociólogo francês, Robert Castel, através da obra *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*<sup>70,71</sup>

Conforme nos ensina o professor francês, com as crises contemporâneas no mundo do trabalho e da tecnologia, a ideia de "sentir-se seguro" se apresenta como algo inalcançável, e por isso; cada pessoa, a depender da situação em que encontra poderá ser identificada como um ser vulnerável.<sup>72</sup>

Sendo assim afirma o autor que: "A insegurança social ou *vulnerabilidade* aparece como uma dimensão consubstancial à coexistência dos indivíduos na sociedade moderna, como um horizonte insuperável da condição do homem moderno".<sup>73</sup>

A partir daí, outros ramos do conhecimento vão se apropriando do termo e utilizando-o em diferentes acepções, sendo certo que para a psicologia, por exemplo, muitas vezes a ideia de vulnerabilidade difere do conceito de vulnerabilidade para as áreas da saúde ou educação.

Por isso, o conceito de vulnerabilidade se apresenta com alto grau de complexidade, incertezas e aplicação diferenciada. Por tratar-se de termo amplo e subjetivo cada ramo do conhecimento irá aplicá-lo de acordo com sua demanda, já que envolve a situação do indivíduo a partir de vários fatores e elementos que só farão sentido no caso concreto a depender da posição ocupada pelo sujeito no seu contexto histórico, social, político e cultural.

O desenvolvimento conceitual da vulnerabilidade no campo jurídico tem uma história peculiar.

A doutrina referente à tutela das vulnerabilidades compreendida como categoria jurídica no contexto do direito civil ganhou presença no cenário brasileiro a partir do redimensionamento dos institutos pilares das relações privadas: família, contrato e propriedade que passaram a ser estudados por um ordenamento jurídico que redirecionou o seu centro de proteção e promoção para o ser humano como toda a sua dignidade, completude e complexidade.

---

<sup>70</sup> CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social uma crônica sobre o salário**. 9. ed. São Paulo: Vozes, 1999.

<sup>71</sup> "*Les métamorphoses de la question sociale*". Tradução livre: "Metamorfoses da questão social". "*L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*" Tradução livre: "Insegurança social. O que significa estar protegido?"

<sup>72</sup> CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social uma crônica sobre o salário**. 9. ed. São Paulo: Vozes, p. 270.

<sup>73</sup> CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social uma crônica sobre o salário**. 9. ed. São Paulo: Vozes, p. 267.

Dessa ideia, uma gama de possibilidades se debruçou aos olhos do direito civil para que o Estado passasse a ter um olhar diferenciando àqueles que se encontravam em situação de vulnerabilidade, a partir de políticas públicas que protegessem esse indivíduo na maior medida possível.

No campo contratual, como afirma o professor Paulo Lôbo, a discussão é recente, pois durante o liberalismo triunfou a ideia de igualdade formal como categoria da plena autonomia da vontade das partes, de maneira que ao Estado não caberia intervir na vida negocial dos contratantes, ainda que uma parte encontrava-se submetida ao poder da outra<sup>74</sup>.

Apenas mais tarde, com a efetivação de diretrizes fundamentais na CF/88, tais como: defesa do consumidor, garantia do ato jurídico-perfeito, princípios de ordem econômica, vedação do abuso do poder econômico; dentre outras, o direito contratual passou a ser respaldado com maior ênfase com base na isonomia.

O primeiro ramo do direito a reconhecer expressamente a ideia de vulnerabilidade foi o Código de Defesa do Consumidor, no artigo 4.º, inciso I. Inclusive, o processo de massificação dos contratos decorrentes de décadas anteriores no Brasil a sua promulgação criou uma política protecionista consumerista atrelada ao surgimento de um Estado Democrático de Direito consagrado pela CF/88 que possui com princípios norteadores fundamentais: A dignidade humana, a solidariedade e a igual material. Isso implica em tutelar o vulnerável das relações negociais que figuravam na pessoa do consumidor - parte geralmente mais lesada deste contrato.

Na verdade, a vulnerabilidade é conteúdo integrante do próprio direito do consumidor. Como afirma Bruno Miragem: "O direito do consumidor constrói-se em torno da vulnerabilidade".<sup>75</sup>

Diversos ramos do conhecimento jurídico se apoderaram do estudo das vulnerabilidades e passaram a analisá-la na figura do contratante, da pessoa idosa, da criança e do adolescente, nas discussões de gênero, nas relações familiares, sucessórias, dentre outras. Cada uma delas a partir do seu recorte de reflexão.

---

<sup>74</sup> LÔBO, Paulo. Vulnerabilidade jurídica dos contratantes. In: EHRHARDT JR., Marco; LOBO, Fabíola (org.). **Vulnerabilidade e sua compreensão no direito brasileiro**. São Paulo: Foco, 2021. p. 1-16.

<sup>75</sup> MARQUES, Claudia Lima. **Direito do consumidor: 30 anos de CDC**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. p. 243. E-book.

Nas palavras do professor Marcos Ehrhardt Júnior:

Não importa se o contexto é de desvantagem econômica, social, etária, informacional, técnica ou tecnológica; não importa se estamos diante de um quadro histórico e estrutural ou meramente contingencial, o traço característico da vulnerabilidade é o exercício do poder sobre o outro, que reclama algum grau de intervenção para evitar os abusos decorrentes do exercício de protagonismo por apenas um dos sujeitos da relação jurídica, movido por interesses particulares que bem sempre encontram abrigo quando analisados sob a ótica dos direitos fundamentais.<sup>76</sup>

Trabalhar a vulnerabilidade a partir do contexto apresentado pelo sujeito de direito aflito e angustiado significa dar-lhe suporte para que se possa atingir o mínimo necessário ao início de uma vida com autonomia para tomada de decisões conscientes e dignas.

O recorte dessa pesquisa estará atrelado ao estudo da vulnerabilidade econômica.

A ideia vulnerabilidade econômica apresenta-se como consequência de diversos fatores. O próprio modelo neoliberal construído no último século vinculado a outros fatores econômicos, sociais, culturais e políticos criaram cenários díspares em vários países, em especial no Brasil.<sup>77</sup>

Isso significa a exclusão de milhares de brasileiros às necessidades básicas de consumo, compra e venda de utensílios para as casas, pagamento de dívidas, etc.

A partir da garantia das necessidades básicas do que chamamos de concretização do mínimo existencial, buscamos emprestando conceitos e teorias da psicologia para identificar, a partir de quais motivações, o ser humano se autorrealiza, bem como as implicações da vulnerabilidade financeira nesse contexto.

### 3.2 AS NECESSIDADES HUMANAS: É POSSÍVEL ESCALONAR?

Adentraremos agora numa área de conhecimento diferente daquela que estamos habituadas a caminhar: a psicologia. Desta feita, deve-se considerar que

<sup>76</sup> LÔBO, Paulo. Vulnerabilidade jurídica dos contratantes. In: EHRHARDT JR., Marco; LOBO, Fabíola (org.). **Vulnerabilidade e sua compreensão no direito brasileiro**. São Paulo: Foco, 2021. p. iv.

<sup>77</sup> O Brasil permanece um dos países com maior desigualdade social e de renda do mundo, segundo o novo estudo lançado mundialmente em 2021 pelo World Inequality Lab (Laboratório das Desigualdades Mundiais), que integra a Escola de Economia de Paris e é codirigido pelo economista francês Thomas Piketty, autor do bestseller *O Capital no Século 21*. (FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **BBC News Brasil**, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 13 jun. 2023).

todas as pesquisas realizadas para esta finalidade serão feitas pelos olhares de uma pesquisa jurídica, mas estritamente atenta a todo rigor técnico e científico que demandam as pesquisas.

Abraham Maslow nasceu em 1908 nos Estados Unidos (Brooklyn) e faleceu na Califórnia em 1970. Primeiramente cursou Direito na Universidade City College of New York, e mais tarde, interessou-se pela psicologia. Graduou na Universidade de Wisconsin onde também fez mestrado e doutorado.

Dentre as várias abordagens exaltadas pela Psicologia, Maslow teria seus estudos definidos a partir da psicologia denominada Psicologia Humanista, segundo a qual o ser humano é único e multifacetado, e por isso enfatiza a compreensão da experiência humana baseada na intrínseca subjetividade de cada ser, com foco no crescimento pessoal, autoconhecimento, autenticidade, liberdade e realização pessoal.

Sendo assim, para ele a busca do indivíduo pela felicidade se dará através da "autorrealização significativa". Em uma das suas obras mais importantes, "*Uma teoria da motivação humana*", publicada em 1943, complementada pelo trabalho "*Introdução à Psicologia do Ser*", publicado em 1954, o autor desenvolve a *Teoria das Motivações Humanas*, segundo o qual a motivação estaria relacionada aos impulsos e desejos/necessidades humanas. Nas palavras do autor: "O estudo da motivação deve ser, em parte, o estudo dos objetivos últimos ou desejos ou necessidades humanas".<sup>78</sup>

Para ele, a motivação possui várias facetas relacionadas às condições biológicas e culturais; e por isso, viu-se necessário classificar os tipos de motivos em algumas categorias, dentre elas: as necessidades fisiológicas, as motivações de segurança, a necessidade de pertencimento e amor, a necessidade de estima, a necessidade de autorrealização, a motivação pelo saber e entender, as necessidades estéticas, e por fim, as necessidades de transcendência<sup>79</sup>.

Além disso, Maslow propôs uma hierarquia da preponderância dessas necessidades ou motivações que poderá ser visualizada pela pirâmide abaixo:

---

<sup>78</sup> MASLOW, Abraham H. *Introdução à psicologia do ser*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, 2004. p. 105.

<sup>79</sup> Maslow nunca orquestrou sua tese a partir da pirâmide exposta. A mesma foi criada por psicólogos e estudiosos do ramo dos negócios para melhor visualização da sua teoria.

FIGURA 1 - HIERARQUIA DAS NECESSIDADES HUMANAS A PARTIR DA TEORIA DE ABRAHAM MASLOW



Fonte: SCHERMANN, Daniela. Pirâmide de Maslow: o que é, para que serve e por que você precisa conhecê-la. **Opinion Box**, 06 abr. 2022. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/piramide-de-maslow/> Acesso em: 16 jun. 2023.

As necessidades biológicas ou fisiológicas compreendem os impulsos e a dinâmica da homeostase, ou seja, a busca pela regulação do funcionamento do corpo humano, conforme níveis considerados normais, a partir da equalização das suas funções. Para isso, o ser humano precisa de água, alimento, sono, abrigo, etc.

Preenchido esse requisito, Maslow afirma que todo homem busca pela segurança. Na sua concepção, a ideia de segurança estaria atrelada a estabilidade proporcionada pelo ambiente, ou seja, sentir-se seguro, conservar seu emprego, manter a família em ordem, garantir a propriedade protegida, ou seja, tudo que de alguma maneira, possa estar atrelado a ausência de ameaças inesperadas.

Em seguida, o autor trabalha a busca pela necessidade de pertencimento, a qual pode ser compreendido como compartilhamento de relações de afeto, seja no sentido amoroso, sexual ou na amizade. O ser humano tem necessidade de se sentir parte de determinado grupo o qual ele se autorreconhece. O que a psicologia chama de "clãs". A necessidade de envolvimento pessoal cria um sistema relacional com objetivo de formar laços sociais, profundos, positivos e recompensadores. Sentir-se integrado a um grupo ou a uma comunidade, faz com que o ser humano se sinta único e importante.

A necessidade de estima possui várias facetas. Nas palavras do professor (UFMG), Jáder dos Reis Sampaio:

A necessidade de estima compreende a imagem que a pessoa tem de si (autoestima ou autorrespeito) e o desejo de obter estima dos outros. Maslow divide essas necessidades em dois conjuntos. No primeiro, ele situa o desejo de realização, adequação, maestria e competência, que possibilita confiança com relação ao mundo, independência e liberdade. No segundo conjunto ele situa a busca de reputação ou prestígio, status, dominância, reconhecimento, atenção, importância ou apreciação. A base desse conjunto de necessidades é encontrada na teoria psicanalítica adleriana, e a influência psicopatológica da falta de gratificação dessas necessidades é exemplificada com estudos de neuróticos de guerra.<sup>80</sup>

Portanto, a necessidade de estima num primeiro sentido estaria relacionado à ideia de amor próprio, ideia que será de extrema importância quando relacionada ao contexto de violência doméstica e empoderamento feminino. Num segundo sentido, muito próxima à necessidade de segurança social, o ser humano busca ser respeitado e reconhecido pelos outros.

Por fim, as necessidades de realização pessoal é uma grande categoria subdividida em necessidades de autorrealização, necessidades estéticas, necessidades de aprendizado e necessidades de transcendência.

A necessidade de aprendizado indica que o homem tem uma propensão para o autodesenvolvimento, ou seja, para o desenvolvimento pessoal. Pessoas que estão em constante aprimoramento de conhecimentos não apenas técnicos, mas também pessoais, emocionais que lhes permitem evoluir dentro das suas limitações de ser humano. Trata-se do desejo de saber e de entender. Segundo Maslow: "um desejo de entender, de sistematizar, de organizar, de analisar, de procurar por relações e significados e de construir um sistema de valores".<sup>81</sup>

A necessidade estética impulsiona o ser humano a busca pelo belo, pela simetria, conforme padrões de beleza que são preestabelecidos socialmente, bem como a busca pela imagem adequada.

---

<sup>80</sup> SAMPAIO, Jader dos Reis. O Maslow desconhecido: uma revisão de seus principais trabalhos sobre motivação. **Revista da Administração – RAUSP**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 167, 2009.

<sup>81</sup> MASLOW, Abraham H. **Introdução à psicologia do ser**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, 2004. p. 173.

A necessidade de transcendência estaria relacionada à fé, a conexão com a sublimidade relacionada à espiritualidade do indivíduo, crenças religiosas, enfim, a busca pelas coisas que não podem ser racionalmente explicadas pelo homem.

Por fim, a necessidade de autorrealização está relacionada aos desejos do ser humano em atingir o seu planejamento de vida de forma autônoma e independente, bem como a sua capacidade de aquisição de bens materiais, bens de consumo e utensílios que possam facilitar a vida.

De acordo com o autor, caso as necessidades fisiológicas não tenham sido cumpridas, nenhuma outra a será, posto ser ela basilar para se alcançar as demais categorias de necessidades. Portanto, só será possível satisfazer uma escala de necessidades após implementar a escala anterior.

De maneira resumida, o objetivo da teoria das necessidades humanas é determinado pelo alcance de todas as condições mínimas e necessárias para que uma pessoa se realize plenamente.

Ocorre que atualmente existem outros autores que criticam a ideia de hierarquização dessas necessidades.

A partir das experiências vividas num campo de concentração nazista, o médico psiquiatra austríaco, Viktor Frankl, fundou a escola da logoterapia<sup>82</sup>, segundo o qual a motivação do ser humano é baseada na "vontade de sentido".

Sendo assim, embora Viktor Frankl não tenha feito uma crítica expressa à teoria de Maslow, ele divergiu do psicólogo ao compreender que nem sempre as necessidades básicas são aquelas que o homem escolhe satisfazer primeiro. O que realmente justifica a existência das motivações humanas seria o sentido que cada um aplica ao seu conceito individual de "sentido da vida".

Nessa perspectiva, o professor brasileiro, Diego Andreasi, mestre em educação pela Harvard Business, ao refletir sobre o tema apresenta os seguintes questionamentos:

Como explicar ainda que essas pessoas preferem alimentar o *status*, pagando um seguro para um automóvel, sem sequer ter um plano de saúde para si mesmo? Plano esse que um dia poderá salvar a sua própria vida. Onde está a hierarquia de necessidades que diz que primeiro devemos satisfazer nossa segurança e depois buscar o reconhecimento? Num estudo publicado em 2011, pesquisadores da Universidade de Illinois colocaram a pirâmide de Maslow à prova e descobriram que a satisfação das necessidades

---

<sup>82</sup> FRANKL, Viktor Emil. **Em busca de sentido**: um psicólogo no campo de concentração. 49. ed. São Leopoldo/Petrópolis: Sinodal/ Vozes, 2019.

da pirâmide correlacionava com a felicidade da pessoa. Mas essa pesquisa concluiu que, ao contrário do que diz a teoria de Maslow, as necessidades de autorreconhecimento e autorrealização também são importantes, mesmo que as necessidades mais básicas não estejam totalmente satisfeitas.<sup>83</sup>

As necessidades de autorrealização citadas pelo autor estão relacionadas aos desejos do ser humano não apenas em atingir o seu planejamento de vida, mas também a sua capacidade de aquisição de bens materiais, inclusive para se sentir pertencente a uma sociedade que a todo momento incentiva o consumo.

Não se está fazendo aqui realizando um incentivo ao consumo exagerado ou ao uso do crédito de forma irracional. Todas as reflexões trazidas por Bauman em sua obra, "*O capitalismo Parasitário*" são válidas e precisam ser questionadas.<sup>84</sup>

Bauman através da utilização de termo próprio, faz uma severa crítica sobre o crédito e alerta para "o que viria a seguir" quando explica as consequências do surgimento do cartão de crédito e o fenômeno hoje conhecido como superendividamento, embora não tenha usado exatamente este termo.

A introdução dos cartões de crédito foi um sinal do que viria a seguir. Foram lançados "no mercado" cerca de 30 anos atrás, com o slogan exaustivo e extremamente sedutor de "não adia a realização do seu desejo". Você deseja alguma coisa, mas não ganha o suficiente para adquiri-la? Nos velos tempos, felizmente era preciso adiar a satisfação (e esse adiamento, segundo um dos pais da sociologia moderna, Max Weber, foi o princípio que tornou possível o advento do capitalismo moderno); apertar o cinto, privar-se de certas alegrias, gastar com prudência e frugalidade, colocar o dinheiro economizado na caderneta de poupança e ter esperança, com cuidado e paciência, de conseguir juntar o suficiente para transformar os sonhos em realidade. Graças a Deus e à benevolência dos bancos, isso já acabou. Com um cartão de crédito, é possível inverter a ordem dos fatores: desfrute agora e pague depois! Com o cartão de crédito você estará livre para administrar sua satisfação, para obter as coisas quando desejar, não quando ganhar dinheiro. Esta era a promessa, só que ela incluía uma cláusula difícil de decifrar, mas fácil de adivinhar, depois de um momento de reflexão: dizia que todo "depois", cedo ou tarde, se transformará em "agora" – os empréstimos terão que ser pagos; e o pagamento dos empréstimos, contraídos para afastar a espera do desejo e atender prontamente as velhas aspirações, tornará ainda mais fácil satisfazer os novos anseios. Não pensar no "depois" significa, como sempre, acumular problemas.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> ANDREASI, Diego. Consumismo x Pirâmide de Maslow: uma outra visão da teoria. **Jovem Administrador**, 06 abr. 2011. Disponível em: [https://jovemadministrador.com.br/consumismo-x-piramide-de-maslow-uma-outra-visao-da-teoria/#google\\_vignette](https://jovemadministrador.com.br/consumismo-x-piramide-de-maslow-uma-outra-visao-da-teoria/#google_vignette). Acesso em: 15 jan. 2023.

<sup>84</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

<sup>85</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 12-13.

O crédito, quando utilizado de forma consciente e responsável, possibilita o acesso ao sistema financeiro de habitação para garantia da propriedade privada, que posteriormente poderá ser dada como garantia para obtenção de mais crédito.

Segundo Mônica Moura, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

O ambiente microeconômico favorável, com o aumento da renda e do emprego, contribuía para elevar a demanda por crédito. Dessa forma, o aumento do crédito permitia aplicar a capacidade de gastos, ratificando as decisões de consumo e investimento. Logo, a expansão do crédito contribuiu para instauração de um ciclo virtuoso na economia brasileira, em que o crescimento, impulsionado pela demanda agregada e em um contexto de políticas sociais de natureza redistributiva, deu-se com a redução da desigualdade social.<sup>86</sup>

Portanto, a função social do crédito engloba duas perspectivas: A primeira promocional do indivíduo, ou seja, a promoção ao acesso aos bens de consumo; a elasticidade na circulação de bens e mercadorias capaz de fomentar empregos e gerar impostos, a aquisição da casa própria, dentre outros benefícios de natureza individual e social. Por outro lado, numa perspectiva mais aversiva, deve-se evitar a perpetuação do superendividamento.

Por isso, nesta pesquisa, o fomento do acesso ao crédito será defendido em situação excepcional, a fim de reconhecê-lo no contexto das vulnerabilidades de gênero, como será demonstrado nos próximos capítulos.

### 3.3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA O ACESSO AO CRÉDITO E SUA EFETIVIDADE

Antes de continuarmos o estudo sobre acesso ao crédito e vulnerabilidades, importante ressaltar o estado atual em que o Brasil se encontra a respeito das principais discussões sobre créditos x garantias.

Duas situações merecem ser apreciadas nesse contexto.

No dia 26 de outubro de 2023 o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário n.º 860/631- SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux que reconheceu de forma não unânime a constitucionalidade da Lei n.º 4.514 de 1997 para fins de execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia.

---

<sup>86</sup> *Apud* FARIA, Marcelo Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle. **Dever de mitigar o prejuízo e o superendividamento bancário**. São Paulo: JH Mizuno, 2020. p. 56.

Conforme entendimento do Relator acompanhado por todos os demais ministros do STF, com exceção do Ministro Luiz Edson Fachin e da Ministra Carmém Lúcia que divergiram da relatoria, a constitucionalidade da medida que permite a execução extrajudicial da alienação fiduciária é risco inerente a celebração do contrato para o adquirente, vez que há previsão legal e forma de seu equilíbrio para as instituições financeiras. Segundo Fux:

O procedimento extrajudicial constitui medida adequada na regulação legislativa de balanceamento entre a proteção pelos riscos assumidos pela instituição credora e a preservação dos direitos fundamentais do devedor. Suprimir a previsão poderia levar a um desequilíbrio no mercado.<sup>87</sup>

Em que pese posicionamentos divergentes de alguns ministros, devemos considerar que hoje, a alienação fiduciária trata-se da modalidade de garantia mais utilizada para aquisição da propriedade privada, em especial para fins de moradia. A sua não utilização acarretaria o aumento do déficit habitacional, bem como a dificuldade de acesso ao crédito. Quando o Supremo entende pela facilitação da execução através do procedimento extrajudicial está, na verdade, estimulando a recuperação de crédito. Isso facilita a concessão de novos créditos e, conseqüentemente, o acesso à moradia.

A medida de fato não padece de nenhuma inconstitucionalidade, pois o procedimento da Lei n.º 9.514/1997 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia seria compatível com as garantias processuais previstas na Constituição Federal.

Outro ponto recente e importante que merece destaque.

O Projeto de Lei n.º 4.188 que tramitava no Congresso Nacional desde o dia 26 de novembro de 2021 foi convertido na Lei Ordinária n.º 14.711 no dia 30 de outubro de 2023 e sancionado pelo Presidente da República no dia 31 de outubro de 2023.

---

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 860.631/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 01/02/2018. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 07/02/2018.

A lei é conhecida como "Marco Legal das Garantias" no Brasil dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, dentre outras medidas.

Em suma, de acordo com o professor Carlos Eduardo Elias de Oliveira, as principais inovações são:

- a) autorizou-se o RCPN (registro civil das pessoas naturais) a colher prova de vida e de domicílio de pessoa natural para instituições interessadas (art. 29, § 6.º, da LRP);
- b) desjudicializou-se a busca e apreensão de bens móveis alienados fiduciariamente, fixando um rito perante o Cartório de Registro de Títulos e Documentos e facultando, no caso de veículos, o rito ocorrer perante o respectivo Detran (art. 8.º-B a 8.º-E do Decreto-Lei n.º 911/1969);
- c) positiva-se a busca de soluções negociais no Cartório de Protestos (art. 11-A e 26-A da Lei de Protestos – Lei n.º 9.492/1997);
- d) desburocratizou-se o procedimento de comunicação no procedimento de protesto (art. 14 e 15 da Lei de Protestos – Lei n.º 9.492/1997);
- e) aprimoraram-se regras de emolumentos e de serviços da central nacional de serviços eletrônicos compartilhados no caso dos Cartórios de Protestos (art. 37 e 41-A da Lei de Protestos – Lei n.º 9.492/1997);
- f) disciplina-se a atuação dos cartórios de notas em cessões de precatórios (art. 6.º-A da Lei n.º 8.935/1994);
- g) autoriza-se os notários a atuarem como árbitro, mediador e conciliador, além de certificarem a ocorrência de condições ou de outros elementos negociais, ademais de outras questões (art. 7.º-A da Lei n.º 8.935/1994);
- h) trata de legitimados a apresentarem extratos eletrônicos relativos a bens móveis no âmbito do SERP (art. 8.º da Lei n.º 14.382/2022);
- i) desjudicializou-se a execução do crédito hipotecário (art. 9.º da Lei das Garantias – Lei n.º 14.711/2023);
- j) disciplina-se o procedimento nos ritos executivos extrajudiciais de crédito hipotecário ou fiduciário quando há mais de um crédito sobre o mesmo imóvel (art. 10 da Lei das Garantias – Lei n.º 14.711/2023);
- k) autoriza que, em loteamentos, o mesmo imóvel sirva *como garantia ao Município ou ao Distrito Federal na execução das obras de infraestrutura e a créditos constituídos em favor de credor em opera es de financiamento a produção do lote urbanizado* (art. 18, § 8.º, da Lei n.º 6.766/1979);
- l) admite-se, como título executivo extrajudicial, *o contrato de contragarantia ou qualquer outro instrumento que materialize o direito de ressarcimento da seguradora contra tomadores de seguro-garantia e seus garantidores* (art. 784, XI-A, do CPC);
- m) disciplinou-se o contrato de administração fiduciária de garantias (art. 853-A do CC);
- n) ajustaram-se regras de hipoteca (art. 1.477, § 2.º, e art. 1.478 do CC);
- o) prevê multa de 0,5% ao mês contra o credor fiduciário no caso de atraso na entrega do termo de quitação (art. 25, § 1.º-A, da Lei n.º 9.514/1997);
- p) realizaram-se outros ajustes na Lei n.º 9.514/1997 (arts. 24; 26; 26-A, § 2.º; 27, §§ 2.º-A, 2.º-B, 3.º, 11 e 12; 27-A; 30; 37; 39).<sup>88</sup>

<sup>88</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Lei das garantias (Lei n.º 14.711/2023): uma análise detalhada. **Migalhas**, 24 out. 2023. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/11/999446D14EF8FE\\_LeidasGarantias.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/11/999446D14EF8FE_LeidasGarantias.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

Dentre as principais medidas voltadas para a dinamização do crédito no Brasil e o fortalecimento de garantias a lei prevê a execução extrajudicial da hipoteca num primeiro leilão com valor mínimo do imóvel, e no segundo leilão pelo valor da dívida ou ao menos, 50% do valor do imóvel, a escolha do credor.

A arrematação por terceiros e a venda direta do bem será opção do credor hipotecário e poderá ser feita por ata notarial, preenchidos os requisitos de escritura pública de compra e venda feita pelo tabelionato de notas.

Toda a lei foi vislumbrada com objetivo de fomentar o acesso ao crédito no Brasil para dinamização da economia e das relações financeiras.

### 3.4 O CENÁRIO BRASILEIRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ACESSO AO CRÉDITO

Habitação e crédito são dois assuntos constantemente em discussão no cenário brasileiro nas três esferas dos poderes que compõem o Estado Democrático de Direito.

Em relação ao Poder Judiciário, fica evidenciado no Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7223 julgada pelo STF no dia 12 de setembro de 2023, na qual o Ministro Nunes Marques reconheceu, por exemplo, a constitucionalidade de acesso aos beneficiários de programas sociais a empréstimos consignados. Segundo o relator:

Nas últimas décadas, essa modalidade de empréstimo foi fundamental na expansão do crédito para consumo e na redução do custo do crédito pessoal. As alterações promovidas pela Lei 14.431/2022 estão inseridas num contexto de promoção de assistência às famílias mais duramente atingidas pela pandemia de covid-19. As normas atualmente vigentes reduziram as taxas de juros para 2,5% ao mês, e os bancos não podem cobrar a Taxa de Abertura de Crédito (TAC) nem outras taxas administrativas.<sup>89</sup>

Em relação ao Poder Legislativo, o movimento de revitalização e o aprimoramento de leis que buscam um marco regulatório para crescimento de crédito habitacional nas últimas décadas demonstram a preocupação em atingir as metas estabelecidas pelo Programa Nacional de Habitação que consiste na universalização do acesso à moradia digna.

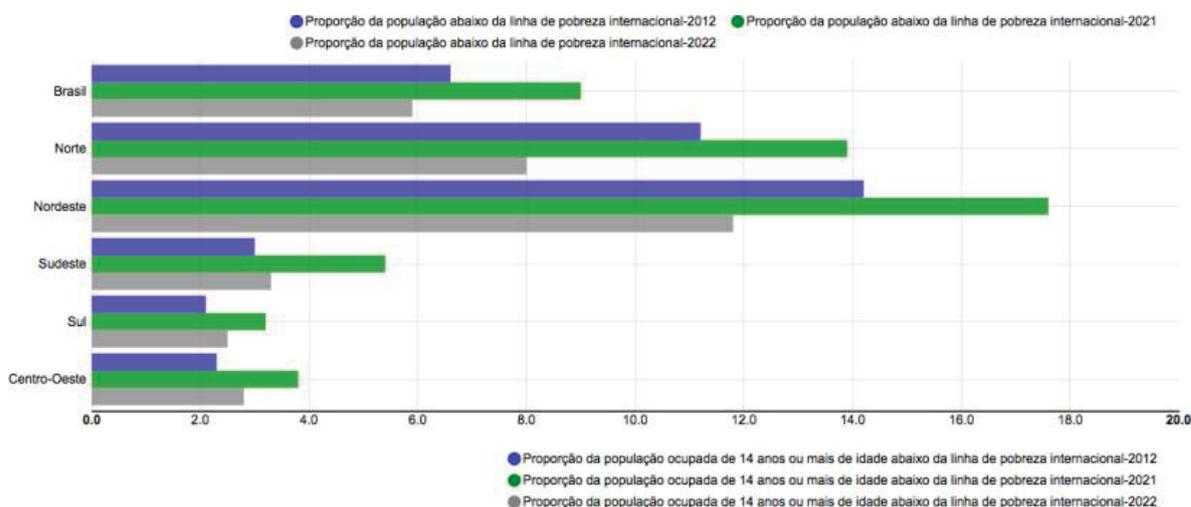
E por fim, as políticas públicas pilares ao Sistema Financeiro de Habitação (criado em 1964), tais como o uso do fundo de garantia por tempo de serviço, o sistema brasileiro de poupança e empréstimo, o programa Minha Casa, Minha vida, e outros, que buscam coordenar ações de promoção de mecanismos habitacionais.

### 3.4.1 Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 01 no contexto brasileiro

Durante a cúpula das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável ocorrida em 2015, a ODS n.º 1 que dispõe sobre erradicação da pobreza estabeleceu como meta até 2030 erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$1,25 por dia.

A orientação foi adotada pelo Brasil. Atualmente os dados se apresentam conforme podemos observar no gráfico abaixo:

FIGURA 2 - PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO VIVENDO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA INTERNACIONAL, POR SEXO, IDADE, CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA (URBANO/RURAL)



Fonte: **Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador111> Acesso em: 03 nov. 2023.

Os dados demonstram uma piora significativa no período de 2012 a 2021, sobretudo no Brasil Pós-pandemia e uma pequena melhora no ano de 2022.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7223**. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento: 12/09/2023. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 09/10/2023.

Sendo assim, a absorção da Agenda 2030, em especial no tocante à ODS n.º 01 e seus respectivos objetivos no Brasil incita um aprimoramento contínuo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para o desenvolvimento e ampliação de medidas voltadas a erradicação da pobreza, redução das desigualdades, segurança alimentar, melhora na saúde, educação, igualdade de gênero, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, Justiça e instituições eficazes, e seus meios de implementação.

Tudo isso, fomenta melhor qualidade de vida e moradia para a população.

### 3.5 MORADIA ADEQUADA E SUA APLICAÇÃO AOS GRUPOS FINANCEIRAMENTE VULNERÁVEIS

Obviamente a concessão de crédito por si só, não acabará com a situação de pobreza de um indivíduo. São necessárias outras mudanças sociais para que isso se concretize de maneira mais profunda, começando inclusive por fomentar a economia para que haja crescente possibilidade de emprego.

Contudo, sem dúvida nenhuma, a democratização do crédito, em especial às pessoas vulneráveis, possibilita o acesso ao sistema financeiro de milhões de pessoas excluídas do mínimo.

A partir da busca pelas necessidades básicas do ser humano que impulsionam seus atos e desejos, o sujeito predeterminado por uma sociedade capitalista e consumerista se encontra em situação de enclausuramento financeiro. Tolhidos do acesso aos bens de consumo e do acesso à digna moradia, a criminalidade aumenta e a insegurança passa a imperar numa sociedade. Passamos por dois exemplos a respeito do acesso ao crédito em relação às vulnerabilidades.

Numa primeira perspectiva, na obra *O banqueiro dos Pobres*, no capítulo intitulado: "Por que emprestar dinheiro às mulheres em preferência aos homens"?, Yunus Muhammand analisa o acesso ao crédito na perspectiva da vulnerabilidade feminina:

Em Bangladesh os bancos tradicionais são sexistas: não querem emprestar dinheiro às mulheres.

- Então você não vê nossas agências para senhoras espalhadas em toda cidade- Contestam meus amigos do setor bancário. – Elas se destinam exclusivamente às mulheres.
- É verdade, mas eu vejo sobretudo o fim que se procura obter. Vocês querem obter os depósitos delas. É por isso que vocês criam agências especiais para elas. Mas o que acontece quando uma dessas mulheres lhes pede dinheiro emprestado?
- Em seu país, se uma mulher – até mesmo uma mulher rica – quiser pedir dinheiro emprestado ao banco, a pessoa que administra sua conta lhe perguntará invariavelmente:
  - A senhora falou sobre isso com seu marido?
 Se ela responder afirmativamente, seu conselheiro financeiro prosseguirá:
  - Ele está de acordo?
 E se ela responder afirmativamente, ele acrescentará:
  - Está certo. A senhora pode voltar com seu marido para nós falarmos com ele?
 Naturalmente não passaria na cabeça do bancário perguntar a um candidato a um empréstimo se a mulher dele estava ciente e se ele poderia não poderia voltar com ela para discutirem o pedido. Isso seria francamente ultrajante.<sup>90</sup>

Num segundo exemplo, essa dualidade acesso ao crédito x moradia adequada é demonstrada por Raquel Rolnik, arquiteta urbanista brasileira, ex presidente da Relatoria da ONU sobre Moradia que atesta em sua obra "Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças"<sup>91</sup> a situação da socialização do crédito na Espanha em relação à população de baixa renda.

O caso espanhol é um dos exemplos mais extremos do impacto da financeirização da moradia na rotina como parte do movimento de "socialização do crédito", por meio da inclusão de setores de baixa e média rendas, e dos efeitos da hegemonia do complexo financeiro-imobiliário sobre a vida das pessoas. Naquele país, a euforia da expansão do crédito para compra da casa própria alimentou uma orgia imobiliária – a expansão intensa e rápida da construção residencial constituiu uma das espinhas dorsais da economia política espanhola ao longo de mais de uma década. Parte dessa riqueza foi produzida através do mercado imobiliário, que avançou sobre as terras do país, em várias regiões, oferecendo um produto – a casa própria – acessível para as classes média e trabalhadora via crédito hipotecário.

A busca pela socialização do crédito impacta, sobremaneira, no direito à moradia. O conteúdo da moradia digna está essencialmente relacionado com o papel fundamental do Estado na consolidação de políticas públicas que possam contemplar pessoas vulneráveis, que não possuem condições mínimas para inclusão de garantias habitacionais a partir de créditos.

<sup>90</sup> YUNNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000. p. 115.

<sup>91</sup> ROLNIK, Raque. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 77.

#### 4 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E SUA EFETIVIDADE COMO INSTRUMENTO DE ACESSO AO CRÉDITO

Com o intuito de auxiliar o leitor na compreensão deste capítulo, inicialmente se faz necessária a realização de um recorte metodológico para aprofundar as ideias que serão apresentadas a seguir a respeito do direito real denominado CUEM, previsto no inciso XI do art. 1.225 do CC.

Sendo assim, não será objeto deste estudo a concessão de direito real de uso (art. 1.225, inciso XII), embora esteja na mesma categoria da CUEM, a partir da classificação apresentada na obra *Direito das coisas*, do professor Luciano de Camargo Penteado, e utilizada neste trabalho, que configura as concessões como direitos reais de gozo sobre coisa alheia, determinados pelo cumprimento dos direitos sociais previstos no art. 6.º da CF/88 e, por isso, denominados pelo professor como direitos reais sociais.<sup>92</sup>

Ademais, ainda que a CUEM seja o principal objeto de estudo neste momento, o propósito aqui será apresentá-la a partir de toda a sua complexidade, pois se trata de um direito real interdisciplinar. Por meio da análise dos vieses teórico e prático, o ponto nodal deste capítulo serão a realização do seu estudo como objeto de crédito e de garantia hipotecária e sua vinculação aos agentes financeiros, nos termos sugeridos no primeiro capítulo desta pesquisa, ao se apresentar como proposta do oitavo requisito sobre moradia adequada nos moldes do Comentário n.º 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.<sup>93</sup>

Conforme exhaustivamente demonstrado no fim do capítulo 2 desta pesquisa, embora saibamos de todas as controvérsias existentes entre os institutos que conferem conteúdo ao Livro III do CC atual, denominado Direito das Coisas, inclusive uma discussão doutrinária a respeito da melhor nomenclatura conferida a essa disciplina jurídica, é impossível nos furtarmos da ideia de que todos os direitos reais, não apenas a propriedade, deverão cumprir sua função social.

---

<sup>92</sup> PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 637-640.

<sup>93</sup> Os demais requisitos são: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii) economicidade; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização; (vii) adequação cultural.

Com o propósito de facilitar o estudo acadêmico do rol do art. 1.225 do CC, a doutrina divide e classifica os direitos reais ali previstos, conforme sua autonomia, finalidade e alcance. Dessa feita, observamos que uma nova ordem do direito das "coisas" instaurou-se, com o objetivo de desenvolver um aporte funcionalizado não apenas da propriedade, mas também dos chamados direitos reais sobre coisas alheias; com isso, torna-se necessário discutir a situação jurídica proprietária e não proprietária, emprestando-lhe conteúdo harmonizador entre interesses individuais e sociais, cuja análise será feita a partir da CUEM.

Nesse contexto, iniciaremos pela construção histórica da concessão, sua proximidade e distinção em relação à usucapião especial urbana, perpassando seu estudo legal, doutrinário e jurisprudencial, seu conteúdo funcionalizado, finalizando com o marco de garantia de situações não proprietárias sobre bens públicos.

#### 4.1 ACEPÇÕES TEÓRICO-DOCTRINÁRIAS SOBRE O CONCEITO DE CONCESSÃO

Iniciaremos o estudo pelo contexto histórico do instrumento da concessão, perpassando os atributos do direito administrativo a respeito do tema, para centralizar a pesquisa especificamente na CUEM, até a atribuição de sua eficácia real, nos termos do art. 1.225 do CC.

O instrumento abrange vários ramos do direito, a saber: direito administrativo, direito constitucional, direito urbanístico, direito civil, direito processual civil, direito notarial e registral, dentre outros. Essa conexão exige que façamos um estudo criterioso e cauteloso entre as áreas em questão.

A palavra "concessão" deriva do latim *concessio*, que significa tudo aquilo que tem o efeito de "autorização, licença, permissão, outorga ou transferência de algo para alguém".<sup>94</sup>

Na história do direito brasileiro, a ideia de transferência ou concessão de terras ou propriedades, nos termos que queremos trabalhar nesta pesquisa, se deu com o início do processo de povoamento no Brasil Colônia pelos portugueses, com a instauração das capitanias hereditárias e a implantação do sistema de sesmarias.

No ano de 1534, o solo brasileiro foi dividido em 15 espaços denominados capitanias, entregues a 12 "donatários" com vistas a explorá-los. A Coroa Portuguesa

---

<sup>94</sup> REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. **Dicionário do latim essencial**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. p. 75.

cedia a terra aos capitães-mores por uma espécie de usufruto, de modo que eles a recebiam e se obrigavam ao cultivo. Aos capitães, era autorizado o arrendamento de parte dessa capitania, por meio de uma espécie de subconcessão para outros colonos, para fomentar o processo de colonização no Brasil. A esse processo, deu-se o nome de sesmarias.<sup>95</sup>

As ordenações determinavam que as sesmarias fossem concedidas em áreas não extensas, proporcionais ao que o sesmeiro pudesse cultivar e por tempo restrito de no máximo cinco anos. Todavia, não havia uma precisão do tamanho da área. Caso a área doada ao sesmeiro não fosse aproveitada, ela retornaria à Coroa. Daí surge a expressão terras devolutas, ou seja, a área que não é cultivada volta ao domínio público. Na realidade, considerando que todo território era de domínio público e havia sido cedido em usufruto aos capitães, que cederam aos sesmeiros os seus direitos, o que retornava à Coroa não era a propriedade, que ela já tinha, mas sim o domínio que neste caso era representado pelo usufruto. Na prática, as autoridades coloniais encarregadas de documentar as sesmarias, desprezaram as recomendações de limitação de área e prazo, e concederam áreas imensas por prazos indeterminadas. Além disso, os documentos eram imprecisos, muitos constando limites como "o passo onde mataram o varela", ou "partindo da feitiçaria dos índios até onde se mete o rio".

Nestes títulos de concessões, que recebiam várias denominações, existiam os faróis que previam a possibilidade de compra e venda das sesmarias entre os sesmeiros, mas somente das terras que por ele tivessem aproveitadas. Ou seja, os sesmeiros tinham a obrigação de cultivar, trabalhar na terra, uma espécie de posse-trabalho.<sup>96</sup>

Em razão do imenso território brasileiro, a Coroa aumentou os instrumentos de concessão das áreas aos particulares, o que acabou por criar um enorme descontrole por parte dela, considerando também o elevado crescimento de imigrantes em solo brasileiro.<sup>97</sup>

Entre 1695 e 1850, diversos instrumentos de garantia à formalidade do acesso às terras foram implementados pela Coroa e até mesmo por Dom Pedro I, após a independência do Brasil, desde a suspensão geral de todas as concessões de sesmarias, passando por uma tentativa de reativação do sistema sesmarial, culminando

<sup>95</sup> Até o fim do século XVII, as sesmarias eram regradas pelas Ordenações Afonsinas de 1446, alteradas pelas Ordenações Manuelinas de 1511, que foram modificadas pelas Ordenações Filipinas de 1603. A partir do século XVII, surgiram diversas regulamentações em forma de decretos, preceitos, forais, estatutos, resoluções, portarias, cartas-patente, cartas de lei etc. (SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora Unicamp, 1996. p. 40).

<sup>96</sup> SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como forma de acesso à propriedade imóvel**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguiaia e das Missões, Santo Ângelo, 2021. p. 55.

<sup>97</sup> PORTO, Costa. **Estudo sobre o sistema sismeral**. Recife: Imprensa Universitária, 1965. p. 29.

na proibição de constituição de novas concessões pela Resolução de 17 de julho de 1822<sup>98</sup>, sem, contudo, extingui-las.

Em 1850, a Lei n.º 601, conhecida como Lei de Terras, com o intuito de aumentar o controle sobre as terras, decidiu separar e documentar áreas de domínio público e de domínio privado. A legitimação de áreas públicas foi documentada pelos livros da paróquia católica, denominados Registros do Vigário<sup>99</sup>, que geraram inúmeras controvérsias a respeito do seu ato constitutivo.

Segundo o professor Marcos Costa Salomão, quando da promulgação da Lei de Terras no Brasil, existiam quatro situações em relação à ocupação do solo:

1.º) sesmeiros legítimos, b) sesmeiros não legítimos, c) posseiros em situação de fato; d) terras devolutas. Aos sesmeiros que já cumpriam todas as determinações, o direito de propriedade retroagiu às datas das concessões no momento da extinção da condição resolutivas. Aos sesmeiros irregular, que revalidaram suas sesmarias, o direito de propriedade também retroagiu com base nos documentos que compravam a cadeia colonial. Já os posseiros, que ocupavam áreas irregulares, seu domínio privado foi reconhecido, a partir da sua legitimação de posse, que reconheceu o domínio privado e converteu-se em propriedade após a emissão do título correspondente.<sup>100</sup>

Assim, restava separar áreas de domínio público e de domínio particular, cabendo ao Estado gerir seu patrimônio e ao particular igualmente fazê-lo.

Pouco antes da Lei de Terras, em 1845, começou no Brasil uma longa e confusa tentativa de codificação do direito civil, que culminou na promulgação do CC de 1916. A legislação distinguiu bens públicos e particulares nos arts. 65 e 66:

Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 66. Os bens públicos são:

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

II. Os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal.

<sup>98</sup> GONÇALVES, Albenir Itaborai. **O regramento jurídico das sesmarias**. São Paulo: Leud, 2014. p. 74.

<sup>99</sup> SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como forma de acesso à propriedade imóvel**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguia e das Missões, Santo Ângelo, 2021. p. 60.

<sup>100</sup> SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como forma de acesso à propriedade imóvel**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguia e das Missões, Santo Ângelo, 2021. p. 71.

III. Os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e forma que a lei prescrever.

Art. 68. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem.

Em 1922, o Decreto n.º 15.783 regulamentou o Código de Contabilidade Pública da União e trouxe, nos arts. 803 e 807, o mesmo entendimento do CC, apenas especificando quanto à indisponibilidade dos bens de uso especial e à disponibilidade dos bens dominicais.

O CC de 2002 reiterou, a partir do art. 98, redação parecida ao que se vinha propondo ao longo dos últimos anos:

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

Art. 99. São bens públicos:

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

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

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

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

Tomando com ponto de partida a classificação elencada pelo CC de 1916, praticamente mantida pelo CC atual, o regime jurídico de gestão do patrimônio público está longe de pertencer a um sistema uniforme que abrange a totalidade de bens públicos e sua administração. Podemos dizer que, ao longo de mais de cem anos desde a promulgação do CC de 1916, diversas legislações, decretos, medidas

provisórias e outras normas foram editados sobre o tema, não havendo uniformidade sobre a forma de utilização dos bens públicos por particulares, além de diversos serem os instrumentos disponíveis, cada qual com uma finalidade específica.

Sendo assim, a ideia de concessão de terras públicas utilizada no estudo do Brasil Colonial, das capitanias hereditárias e do sistema sesmarial trata-se de termo genérico de autorização dos bens da Coroa ou do Brasil (pós-independência), comportando hoje denominações específicas conforme sua finalidade.

Segundo a professora administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "essa multiplicidade de formas de uso do bem público por particular dá lugar a diferentes classificações".<sup>101</sup> Em seguida, a autora utiliza duas classificações, sendo a primeira em relação à exclusividade ou não do uso, que permite dividi-lo em uso comum e uso privativo, enquanto a segunda se refere à conformidade ou não do uso, dividindo-o em uso normal e uso anormal.

Seguimos com o estudo do uso dos bens públicos de uso privativo, uma vez que a CUEM consiste no uso do bem público pelo particular de forma exclusiva.

De acordo com Hely Lopes Meireles, os bens de uso privativo são bens de uso especial, que, por um "título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas".<sup>102</sup> Nos bens de uso privativo, a posse do bem público é exercida, com exclusividade, por pessoas específicas, detentoras de um título jurídico concedido pela administração pública. Esses bens podem ser concedidos por três atos distintos: autorização, permissão e concessão, cada qual com características e atributos próprios.

Conforme ensina Igor Tenório, "quando se trata de concessão, o Estado não aliena a coisa, isto é, não se despe do domínio da terra; cede-a apenas para um determinado fim e, cumprida a finalidade para a qual fora feita a concessão a terra volta a integrar o patrimônio do Estado".<sup>103</sup> Complementarmente, Raimundo Nonato Fernandes afirma que a concessão de uso de bens públicos comporta quatro modalidades, a saber:

---

<sup>101</sup> DI PIETRO, Maira Sylvia. **Uso privativo do bem público por particular**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 16 e 17.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 530.

<sup>103</sup> TENÓRIO, Igor. **Curso de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 221.

- a) de exploração ou de simples uso, conforme seja ou não, conferido ao concessionário poder de gestão dominial, substituindo-se à Administração concedente, como exemplos da primeira, ele indica as concessões de minas, de águas e de campo de algas; e, da segunda, as relativas à áreas e dependências de aeroportos, ocupação de via pública, sepultura e outras.
- b) temporária (como a concessão de águas e a maioria das utilizações privativas de bens públicos) ou perpétua, como a concessão de sepultura;
- c) remunerada ou gratuita;
- d) de utilidade pública, como a que acompanha a concessão de serviço público, a de obra pública, a de águas públicas par produção de energia; ou de utilidade privada, como as de sepultura, de derivação das aguas para irrigação, de exploração de campo de algas e de minas.<sup>104</sup>

Por fim, Di Pietro, ao acompanhar o entendimento do autor anterior, acrescenta como exemplo de concessão para fins de utilidade pública a CUEM.<sup>105</sup>

Feitas essas considerações iniciais, vejamos agora como o instrumento da CUEM partiu da nossa CF/88 e retornaremos ao campo do direito administrativo para uma melhor compreensão.

#### 4.2 A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA APÓS 35 ANOS DA SUA PREVISÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL

Os artigos constitucionais relacionados à política urbana – arts. 182 e 183 – enfatizam medidas de desenvolvimento e planejamento urbano mediante instrumentos que valorizam a função social da propriedade urbana e garantem o bem-estar dos habitantes, como desapropriações, parcelamentos, edificações compulsórias, imposto progressivo, usucapião especial urbana e concessão de áreas públicas.

Claramente, a redação do art. 183 é confusa, pois ele inaugura a chamada usucapião especial urbana ou usucapião constitucional urbana para imóveis de até 250 metros quadrados pelo prazo quinquenal, modalidade reproduzida pelo art. 1.240 do CC e art. 9.º do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Contudo, o próprio §3.º do artigo dispõe expressamente sobre a impossibilidade de usucapião de bens públicos; seria, pois, contraditória a aquisição da propriedade por ato de mera concessão.

<sup>104</sup> FERNANDES, Raimundo Nonato. **Da concessão de uso de bens públicos**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 118, p. 9, 1974.

<sup>105</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma:

O dispositivo constitucional exige um certo esforço de interpretação, para concluir que o constituinte quis distinguir duas hipóteses:

- a) Em relação à imóveis privados, aplica-se o usucapião previsto no caput, com outorga do título de domínio, já que o dispositivo prevê expressamente a aquisição do domínio como direito do possuidor de preencher os requisitos legais;
- b) Em relação a imóveis públicos, aplica-se a alienação ou a concessão de uso.<sup>106</sup>

Dispõe o art. 183, §1.º, da CF/88:

Artigo 183: Aquele que possui como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a **concessão de uso** serão conferidos ao homem ou à mulher, ou ambos, independentemente do estado civil.

§2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Grifo nosso).

Na verdade, o referido artigo apresenta dois instrumentos direcionados à titularização da posse. O primeiro aponta para a ocupação de áreas particulares via usucapião especial urbana e o segundo é voltado para ocupações de áreas públicas por concessão, considerando a impossibilidade de usucapião de bens públicos.

Passemos, então, a entender a história da regulamentação da concessão.

Em razão da complexidade da estrutura urbana brasileira, pelo extenso território, pela diversidade cultural e climática ou outros fatores, como geográficos e físicos, fez-se necessária uma legislação que garantisse instrumentos urbanísticos que pudessem dar vida aos arts. 182 e 183 da CF/88. Assim, o Estatuto da Cidade foi aprovado, em 2001, pelo Congresso Nacional e trouxe com ele um rol de instrumentos de política urbana, dentre eles, a CUEM. Seu art. 4.º assim dispõe:

Art. 4.º Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

V- institutos jurídicos e políticos:

[...]

h- concessão de uso especial para fins de moradia.

<sup>106</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de uso especial para fins de moradia. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade comentado (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 156.

O projeto de lei do Estatuto da Cidade regulamentou a concessão de uso prevista na CF/88 por meio de cinco artigos (arts. 15 a 20). No entanto, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, vetou todos eles em razão dos motivos a seguir transcritos na íntegra:

O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público. O *caput* do art.15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em imóvel público. A expressão "edificação urbana" no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que, no entanto, é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os artigos 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público, sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial aos imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de defesa de interesse nacional, da preservação ambiental ou destinados a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação destas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art.17 em relação à ocupação em áreas de risco. O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada. Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa. Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei. Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas.<sup>107</sup>

No dia 4 de setembro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso decretou a Medida Provisória n.º 2.220, dispondo sobre a concessão de uso especial de que trata o art. 183, §1.º, da CF/88, criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e excepcionados as áreas descritas na sua justificativa, nos termos do art. 5.º:

<sup>107</sup> Mensagem 730 do Presidente da República em 10 de julho de 2001 em relação aos vetos do Estatuto da Cidade. (Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso em: 26 maio 2023).

Art. 5.º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1.º e 2.º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- I - de uso comum do povo;
- II - destinado a projeto de urbanização;
- III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
- V - situado em via de comunicação.

A referida medida provisória encontra-se em vigor até a data atual, em razão da continuidade automática dos seus efeitos até nova medida provisória que a revogue ou até sua apreciação pelo Congresso Nacional. Isso porque a Emenda Constitucional n.º 32/2001, em seu art. 2.º, determinou que "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".

Considerando que a Medida Provisória n.º 2.220 foi promulgada no dia 4 de setembro de 2001 e entrou em vigor na data da sua publicação, ela preenche os requisitos do art. 2.º supra, evidenciado pelo fato de inexistir outra medida provisória que expressamente a revogue, tampouco lei que a regulamente.

Em 2007, foi sancionada a Lei n.º 11.481, importante marco legal no tema das regularizações fundiárias em áreas urbanas no Brasil, que tratou de medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, alterou significativamente o CC em relação ao tema desta pesquisa e, ainda, dispôs a respeito da CUEM. Essa lei, como será demonstrado a seguir, não regulamentou exatamente os requisitos da CUEM, como apresentado pela medida provisória, mas trouxe, sem dúvidas, importantes intercorrências na temática, atribuindo eficácia real ao instituto.

Antes de continuar a análise mais detalhada sobre a Lei n.º 11.481/2007, é importante abrir um longo parêntese para uma constatação apresentada ao longo dos últimos anos em relação à aparente dicotomia entre direito público e direito privado, mais especificamente, entre direito civil e direito administrativo, que merece aprofundada reflexão.

Pelo contexto histórico em que os direitos reais previstos no Livro III do atual CC se construíram, sobretudo a partir de uma relação de natureza estritamente privada, academicamente, podemos dizer que coube ao direito civil, no tocante ao tema da propriedade, sistematizar as relações proprietárias de natureza privada; da

mesma forma, couberam ao direito constitucional, administrativo, urbanístico etc. as temáticas relativas à propriedade pública.

Ocorre que não apenas a CUEM, mas também a concessão de direito real de uso e recentemente, por força da Lei n.º 14.620/2023, os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios ou às suas entidades delegadas, foi elencada como direito real no rol do art. 1.225 do CC. Diante dessa constatação, questionamos: qual é o intuito de o legislador atribuir eficácia real a institutos típicos do direito público, uma vez que se trata de propriedades públicas?

Primeiramente, é importante salientar a superação da dicotomia entre público e privado. Em seguida, ao emprestar eficácia real para atos de natureza administrativa, garantimos segurança, celeridade das relações negociais e possibilidade de a posse de bens públicos tornar-se meio efetivo de acesso ao crédito para seus beneficiários, geralmente pessoas de baixa renda. O ponto será rediscutido adiante nesta pesquisa.

Finalizado o parêntese e retornando à análise da Lei n.º 11.481/2007, ela dispõe sobre medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, estabelecendo providências específicas, como novas considerações a respeito da CUEM. De forma didática, podemos dizer que, em relação ao instituto da CUEM, a lei estabeleceu cinco importantes regramentos:

- 1.º) Alteração na Lei n.º 9.636/1998:** dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, acrescentando o art. 22-A na Seção VIII, denominada "Da Concessão de uso especial para fins de moradia", determinando que a CUEM aplica-se a áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos da Marinha, sendo conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória n.º 2.220/2001, excepcionando os imóveis funcionais (§1.º) e facultando ao poder público assegurar o exercício da CUEM quando a ocupação ocorre em áreas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais (art. 22-A, §2.º, da Lei n.º 9.636 c/c art. 5.º, *caput*, inciso III, da Medida Provisória n.º 2.220/2001).
- 2.º) Alteração no art. 1.225 do CC:** atribui eficácia real à CUEM.
- 3.º) Alteração no art. 1.473 do CC:** acrescenta ao rol de direitos que podem ser objeto de hipoteca o inciso VIII, em relação à CUEM.

**4.º) Estabelecimento do art. 13 da Lei n.º 11.481/2007:** a CUEM poderá ser dada em garantia, assegurando sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito no SFH.

**5.º) Adição do inciso II ao §1.º do art. 22 da Lei n.º 9.514/1997:** dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Sendo assim, a CUEM passa a figurar como objeto de alienação fiduciária, garantindo ao devedor sua transmissão ao credor, de forma resolúvel.

Alterado o rol típico do art. 1.225 do CC e atribuída eficácia real à CUEM, ela se tornou ainda mais dinâmica, podendo ser considerada importante instrumento de relações negociais imobiliárias e creditícias à disposição, muitas vezes, de titulares não proprietários e pessoas de baixa renda.

Em 2017, o Brasil passou a ter um novo marco legal de regularização fundiária urbana e rural, com a promulgação da Lei n.º 13.465, que trata dos procedimentos da REURB, estabelecendo um longo rol de instrumentos de REURB em áreas urbanas no art. 15, dentre eles, no inciso XII, a CUEM.

O que exatamente isso significa? Que, a partir desse momento, não apenas a CUEM poderá ser requerida individual ou coletivamente por particulares com as condições estabelecidas pela Medida Provisória n.º 2.220, como será estudado a seguir, mas também a administração pública poderá utilizá-la para implementar medidas jurídicas, urbanísticas e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes em áreas públicas.

Outra importante alteração estabelecida pela Lei n.º 13.465 encontra-se prevista no art. 77, que estende o prazo das ocupações previstas nos arts. 1.º, 2.º e 9.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001, inicialmente previsto para 30 de junho de 2001, aumentando-o para 22 de dezembro de 2016, assunto que será abordado com mais profundidade na próxima seção.

Finalizando o estudo da base legal a respeito do regramento que envolve a CUEM no ordenamento jurídico brasileiro, no dia 13 de julho de 2023 foi sancionada a Lei n.º 14.620, que regulamentou o atual programa habitacional do governo, denominado Programa Minha Casa, Minha Vida, e, dentre as medidas de regularização fundiária urbana, alterou a Lei de Registro Público (LRP) para prever a abertura de

matrícula para áreas titularizadas pela CUEM de imóveis que não a tenham (art. 23 da Lei n.º 14.620/2023, acrescentando ao §5.º do art. 176-A da LRP o inciso V).

#### 4.3 A DINAMIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: ASPECTOS TEÓRICOS

A medida provisória possui 15 artigos divididos em três capítulos. O primeiro (arts. 1.º a 9.º) trata da CUEM, dos seus requisitos, procedimentos e, ainda, das ressalvas utilizadas pelo próprio Presidente quando justificou seu veto ao projeto de lei do Estatuto da Cidade (arts. 15 a 20), como, por exemplo, a exclusão da ocupação em áreas de uso comum do povo.

O segundo capítulo (arts. 10 a 14) criou o CNDU, órgão deliberativo da Presidência da República formado por seu presidente, pelo plenário e pela secretaria executiva, podendo constituir comitês técnicos de assessoramento. Basicamente, podemos dizer que a função do CNDU é implantar e gerir políticas urbanísticas voltadas especialmente para as questões da habitação, do saneamento básico e do transporte coletivo.

Por fim, o terceiro capítulo alterou a LRP, conforme será tratado adiante.

##### 4.3.1 Um estudo sistematizado da concessão de uso especial para fins de moradia: conceito e sua natureza jurídica

Passaremos à análise do instituto da CUEM e seus principais requisitos. Antes mesmo de a conceituarmos como um direito real instituído sobre bens imóveis de propriedade dos entes federativos, é importante ressaltar sua natureza jurídica.

Conforme já analisado, a CUEM é um importante instrumento de gestão da política urbana do patrimônio público, cuja aplicabilidade deve seguir rigorosamente os preceitos legais. Contudo, qual seria a natureza jurídica desse ato, uma vez que, a depender da sua interpretação, há diferentes consequências jurídicas?

Há uma discussão doutrinária a respeito da melhor caracterização dessa modalidade de concessão: seria um ato administrativo vinculado ou um contrato administrativo, visto que as demais espécies de concessão de bens públicos são instrumentalizadas pela via contratual?

Teoricamente, dois campos do direito se destinam ao estudo da CUEM. Na doutrina administrativista, especificamente os urbanistas tratam dela na literatura jurídica como instrumento de política urbana; já a doutrina civilista aborda o instituto no tocante à sua natureza real conferida por lei.

No que diz respeito à literatura civilística, pouco se trata do assunto, muitas vezes repetindo os termos da medida provisória que o regulamenta e outras situações discursando sobre seu papel assumido pelo CC. De fato, a Medida Provisória n.º 2.220 não especifica a natureza jurídica do ato, mas apenas dispõe, no seu art. 15, sobre o acréscimo ao inciso I do art. 167 da LRP do item 37, para determinar que os "termos administrativos" da CUEM serão registrados. Qual seria, então, a melhor interpretação para termo administrativo?

Na doutrina de José Herbert Luna Lisboa, o instituto é tratado como um contrato administrativo. Vejamos:

Entende que se trata de um contrato administrativo sinalagmático, mediante o qual o Poder Público faculta ao particular utilização privativa do imóvel, com características de personalidade. Existem vários outros instrumentos de outorga de uso privado de bens públicos, porém distintos da concessão de uso por sua natureza, diante da peculiaridade de serem atos unilaterais, precários e discricionários, a exemplo da autorização comum, permissão de uso, ocupação e outros típicos do direito administrativo.<sup>108</sup>

Na doutrina civilista, os professores Cristiano Chaves e Nelson Rosendal defendem sua natureza de ato administrativo vinculado: "Ademais, a concessão da outorga não passa do reconhecimento do direito subjetivo do particular, mediante ato administrativo vinculado, quando cumprido o suporte fático necessário para a constituição do direito real sobre coisa alheia".<sup>109</sup>

No mesmo sentido, na literatura administrativista, José dos Santos Carvalho Filho assim a conceitua:

Pode-se, pois, considerar, para concluir, que a natureza jurídica da concessão de uso especial para fins de moradia é a de ato administrativo vinculado, de outorga de direito real de uso em imóvel público, para fins de moradia do possuidor ou de sua família.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> LISBOA, José Herbert Luna Lisboa. **A concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária**: institutos jurídicos da política urbana, nos termos da lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Dialética, 2022. p. 74.

<sup>109</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 19. ed. Salvador: JusPodvm, 2023. p. 1.028.

<sup>110</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2022. p. 1071. E-book.

Aderindo ao mesmo posicionamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma: "Embora o dispositivo constitucional fale em concessão de uso, a forma como o instituto foi disciplinado pela MP n.º 2.220 permite a conclusão de que instituto não apresenta a tradicional natureza contratual da concessão de uso".<sup>111</sup>

Nesse contexto, refutamos a ideia de que seja um contrato administrativo, pelos seguintes motivos: (i) podemos afirmar que inexistente qualquer tipo de contrato previamente celebrado entre o ente federativo e o particular; isso porque, ao preencher os requisitos da medida provisória, não caberá à administração pública a escolha de conceder ou não o direito, ou seja, não há qualquer margem de discricionariedade, sendo obrigada ao seu reconhecimento; (ii) geralmente, as demais concessões de uso são instrumentalizadas via contrato administrativo logo após o sucesso de um processo licitatório; para concessão da CUEM, não há que se falar em licitação, pois se trata de um direito subjetivo; (iii) possui o mesmo suporte da usucapião especial urbana, conforme será tratado adiante, e, por esse motivo, as aquisições são originárias.

Diante do exposto, podemos conceituar CUEM como sendo um instrumento de política urbana e social que se traduz num mecanismo de gestão patrimonial para a administração pública, visando a regularizar moradias em ocupações irregulares e em bens imóveis públicos, pela outorga de uso dos respectivos bens, com vistas a respaldar a função social da posse e a otimização de uma cidade sustentável. Como ato administrativo, é unilateral, vinculado, gratuito, perpétuo, independe de licitação e confere um direito real de uso aos ocupantes, de forma individual ou coletiva, preenchidos os requisitos legais.<sup>112</sup>

A partir desse conceito, podemos extrair as seguintes e principais características da CUEM:

- a) instrumento de política urbana e social;
- b) direito subjetivo: personalidade da posse;
- c) ato unilateral;
- d) ato gratuito;

---

<sup>111</sup> DI PIETRO, Maira Sylvia. **Uso privativo do bem público por particular**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 211.

<sup>112</sup> O conceito que ora se apresenta foi formulado pela autora com o Dr. Heliomar Dutra, procurador do município de Curitiba, com quem realiza um trabalho junto à Secretaria de Patrimônio Pública, e a pesquisadora Larissa Daniela Viana Túlio de Carvalho, integrante do grupo de pesquisa coordenado pela autora.

- e) aplicação transitória;
- f) direito real perpétuo.

Passaremos, então, à análise dos requisitos legais previstos na Medida Provisória n.º 2.220/2001, a partir das suas modalidades.

#### 4.3.1.1 Modalidades de concessão

Em razão de seu suporte jurídico básico ser o mesmo da usucapião especial urbana, prevista no art. 183 da CF/88, os requisitos se assemelham aos da usucapião especial urbana individual (art. 9.º da Lei n.º 10.257/2001) e da usucapião coletiva (art. 10 da mesma lei), mas são institutos distintos, que não se confundem.

Vale ainda ressaltar que a Lei n.º 11.481/2007 regulamentou, no nosso ordenamento jurídico, a CUEM, mas seus requisitos são encontrados na medida provisória, por determinação da própria lei:

Art. 2.º A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória n.º 2220, de 04 de setembro de 2001.

#### a) Concessão de uso especial para fins de moradia individual

De acordo com o art. 1.º da medida provisória, tem direito à CUEM:

Art. 1.º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei n.º 13.465, de 2017)

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

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

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

A concessão na modalidade individual será conferida primeiramente àqueles que preencherem o requisito temporal de posse com *animus domini*, interruptamente e sem oposição pelo prazo de cinco anos, desde que esse prazo tenha sido implementado até a data de 22 de dezembro de 2016.

O tempo é requisito fundamental para reconhecimento de todas as modalidades de usucapião. A configuração do tempo funciona como um cronômetro: no momento em que se inicia a contagem do prazo previsto em lei para determinada modalidade que se quer usucapir, é como se o cronômetro ligasse e sua contagem se caracterizasse de forma contínua durante todo o período legal. Implementado o prazo, o cronômetro poderá ser desligado e, enfim, o pedido de reconhecimento da propriedade pela usucapião, na via judicial ou extrajudicial, poderá ser requerido.

De acordo com o Enunciado 497 da V Jornada de Direito Civil, "o prazo, na ação de usucapião, pode ser complementado no curso do processo, ressalvadas as hipóteses de má-fé processual do autor". O disposto nesse enunciado foi aplicado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte para a modalidade especial urbana, cujo lapso temporal é de cinco anos.

Ementa: Direito Civil e Processual Civil. Apelação Cível. Ação de usucapião especial urbano. Atendimento aos requisitos do art. 1240 do Código Civil de 2002. Demonstração inequívoca da posse mansa e pacífica sobre o imóvel usucapiendo pelo decurso de mais 5 (cinco) anos ininterruptos por parte da autora/apelante na data da sentença. Conjunto probatório favorável à concessão da pretensão aquisitiva da autora/recorrente. **Possibilidade de reconhecimento da usucapião quando o prazo exigido por lei se exauriu no curso do processo.** Inteligência do art. 462 do CPC. Fato superveniente e constitutivo do direito da autora. Observância da autora quanto ao disposto no art. 333, I, do CPC. Reforma da sentença. Recurso conhecido e provido.<sup>113</sup>

Transportando essa interpretação para o instituto da CUEM, uma primeira ressalva a respeito do prazo refere-se à sua (im)possibilidade de implementação no curso da demanda judicial ou do pedido administrativo, ou seja, caso o prazo quinquenal não tenha sido completamente implementado até o dia 22 de dezembro de 2016, poderia ele ser completado no curso do processo? Entendemos, nesse

---

<sup>113</sup> RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **AC 2010.013243-2**. Origem: 1.<sup>a</sup> Vara Cível da Comarca de Parnamirim/RN. Apelante: Maria Aparecida de Fátima Cassiano. Apelados: Leônidas Ferreira de Paula e outra. Relator: Des. Amaury Moura Sobrinho. Julgamento: 26/05/2011. Órgão Julgador: 3.<sup>a</sup> Câmara Cível. Publicação: 26/05/2011. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/660-usucapiao-tempo-necessario-completado-no-periodo-de-transcurso-da-acao.html>. Acesso em: 11 jun. 2016.

caso, pela aplicação por analogia do instituto da usucapião, sendo, portanto, positiva a resposta.

Uma segunda ressalva diz respeito ao prazo previsto na redação inicial do art. 1.º para implementação do prazo quinquenal até 30 de junho de 2001. A Lei n.º 13.465/2017 aumentou o prazo para o ano de 2016. Inicialmente, não quis o legislador estender o prazo, para que isso não incentivasse novas invasões em áreas públicas, considerando dois fatores: (i) que as áreas públicas invadidas que não preenchessem os requisitos fossem devidamente desocupadas mediante pleito promovido pela administração pública; (ii) que a administração pública fosse incentivada por atos de fiscalização e fomento de políticas que dificultassem novas invasões. Como isso não aconteceu na prática, não restou outra opção ao legislador que não estender o prazo para o ano de 2016, certo de que o prazo será novamente estendido, posto que as invasões continuam ocorrendo.<sup>114</sup>

Quanto à semelhança com a usucapião especial urbana, Bendito Silvério Ribeiro admite que "o decurso do prazo é de fundamental importância, visto que confere uma forma de prescrição aquisitiva do direito de uso do imóvel público possuído".<sup>115</sup> Em sentido contrário, Vicente de Abreu Amadei<sup>116</sup> aponta a incoerência da ideia de prescrição aquisitiva, posto que o possuidor da CUEM não iria adquirir o domínio do imóvel, mas apenas o direito de uso em caráter permanente, tendo em vista que "ter direito a direito real não equivale a adquiri-lo".

Entendemos, pois, não haver incoerência quanto ao uso do termo "prescrição aquisitiva", considerando que o próprio texto afirma que a posse deve ser exercida por cinco anos com *animus domini*, levando em conta que não estaríamos falando de prescrição aquisitiva da propriedade, tendo em vista a vedação constitucional, mas, sim, da prescrição aquisitiva do título de concessão, como ocorre com outros direitos reais cuja aquisição é possível, como a servidão e a enfiteuse.

---

<sup>114</sup> A título exemplificativo, de acordo com o Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia, as áreas invadidas e desmatadas entre agosto de 2020 e de 2021 somam 3,7 mil quilômetros quadrados apenas na Amazônia. Isso porque estamos falando da maior área de preservação ambiental do Brasil.

<sup>115</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 8. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2. p. 1.099.

<sup>116</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. In: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (orgs.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 218.

Sendo assim, podemos afirmar que são requisitos para aquisição da CUEM:

- a) Posse com *animus domini*.
- b) Posse mansa, pacífica, contínua, ininterrupta e sem oposição.
- c) Prazo: cinco anos, exercido até 22 de dezembro de 2016.
- d) Imóvel público.<sup>117</sup>
- e) Metragem: até 250 metros quadrados em áreas com características e finalidades urbanas.
- f) Posse exercida para fins de moradia.
- g) Conferida ao homem ou mulher, uma única vez, independentemente do estado civil, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Outras características conferem semelhança da CUEM à usucapião especial urbana. Primeiramente, a metragem permitida para aquisição tanto da propriedade pela usucapião constitucional quanto do título concessionário seria de imóveis com até 250 metros quadrados.

No que tange à disciplina da usucapião especial urbana, a doutrina e a jurisprudência já encontram-se mais avançadas. Contudo, embora a CUEM e a usucapião constitucional tenham derivado do mesmo texto, não parece razoável equiparar a todo momento os dois institutos, mesmo que, numa análise superficial, possam se assemelhar.

Nesse sentido, dois enunciados da IV Jornada de Direito Civil trazem importantes considerações a respeito da metragem estabelecida para a usucapião especial urbana. Seria plausível o mesmo entendimento para a CUEM?

Dispõe o Enunciado 313: "Quando a posse ocorre sobre área superior aos limites legais, não é possível a aquisição pela via da usucapião especial, ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir". Sendo assim, caso a posse de bens públicos seja exercida em área superior a 250 metros quadrados, o possuidor não poderia pleitear a CUEM, restringindo o pedido a 250 metros quadrados. Em tese, não seria essa a melhor interpretação, visto que todo o arcabouço legal do

---

<sup>117</sup> Art. 3.º da Medida Provisória 2.220/2001: "Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1.º e 2.º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento".

instituto deve ser analisado à luz do caso concreto, com vistas à proteção do direito à moradia, possibilitando, assim, a relativização da metragem.

A respeito, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão monocrática proferida pela ministra Regina Helena Costa<sup>118</sup>, publicada em 2021, reconheceu pedido envolvendo a CUEM, no Recurso Especial n.º 1911366 – SP, em área total de 279,78 metros quadrados cuja posse exercida pela possuidora era inferior a 250 metros quadrados.

No tocante ao requisito da área inferior a 250 mz, muito embora a perícia tenha constatado que a área do imóvel é de 279,78 mz, para a correta interpretação dos requisitos estabelecidos pela MP 2.220/01 é importante levar em consideração (i) a ratio legis da norma e (ii) os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

[...]

Ao estabelecer um limite de 250 mz, o legislador buscou restringir a **CUEM** para que esta, de fato, atendesse às necessidades de moradia de pessoas de baixa renda, evitando que grandes áreas fossem passíveis de regularização em nome de apenas uma família.

Contudo, no caso dos autos, nota-se que a casa da Recorrente é extremamente simples e que não há qualquer luxo. Ademais, ainda que o perito não tenha discriminado qual era o tamanho da área edificada no terreno, é de fácil percepção que a área utilizada pela Recorrente para sua moradia é manifestamente menor que 250 mz, visto que conta com poucos e pequenos cômodos.

Portanto, considerando a hipossuficiência da Recorrente e que a área edificada utilizada por ela para fins de moradia é simples e muito menor que o limite legal de 250 mz, de rigor o reconhecimento de que a **CUEM** neste caso respeita a ratio legis da MP 2.220/01.

Destaca que "a previsão da concessão especial de uso para fins de moradia veio justamente como forma de simplificar o procedimento de destinação de um bem público para atendimento à moradia de interesse social, quando a situação de ocupação desse bem já está consolidada, ou seja, para que o Poder Público possa cumprir sua obrigação de zelar pelo desenvolvimento urbano e a regularização fundiária, a partir do reconhecimento e regularização de uma situação fática existente" (fl. 369e). Narra que deve ser considerado apenas a parcela do imóvel utilizada pela Recorrente para fins de moradia, sendo irrelevante a área total do imóvel (fls. 369/370e):

Ainda que se entenda que a Recorrente não tenha direito à **CUEM** em relação a todo o imóvel, é de rigor que seja reconhecido o direito da Recorrente ao menos em relação aos 250 mz estabelecidos na MP 2220101, tendo em vista que não há nenhuma restrição nesse sentido.

Do ponto de vista lógico e de economia processual, este também é o entendimento mais adequado. Isso porque a área "Intra-muros" pode ser alterada pela Recorrente a qualquer momento, fazendo com que a área total da ocupação do terreno seja menor e, assim, todos os requisitos legais sejam cumpridos em sua literalidade.

<sup>118</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1911366/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Julgamento: 03/02/2021. Decisão monocrática. Publicação: 04/02/2021.

Nesse caso, seguimos o entendimento dos professores Cristiano Chave e Nelson Rosenvald quando da análise da casos análogos envolvendo a usucapião especial urbana: "O registro da sentença produzirá o desmembramento do imóvel, adquirindo o usucapiente a porção não superior a 250 metros, permanecendo o restante com o antigo proprietário"<sup>119</sup>, no caso, o poder público.

Outra forma de relativização da metragem foi analisada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em recente decisão publicada no dia 3 de maio de 2023, em que foi reconhecido o título de concessão em imóvel público de 264 metros quadrados, sob o entendimento de que a metragem ultrapassada é ínfima, não podendo obstaculizar o direito à moradia do ocupante.

**APELAÇÕES CÍVEIS – CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO PARA FINS DE MORADIA (USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA) – ART. 183 DA CF E MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2220/2001 – SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE – DIREITO RECONHECIDO – AFASTADA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL DO MUNICÍPIO – ALEGAÇÃO DE QUE NÃO FORAM PREENCHIDOS OS REQUISITOS – AFASTADA – REQUERENTE QUE COMPROVOU AS EXIGÊNCIAS DISPOSTAS NO ART. 1.º DA MP 2220/2001 PARA FAZER JUS AO DIREITO REAL DE USO PARA FINS DE MORADIA – IMÓVEL QUE POSSUI 264M<sup>2</sup> - NORMA QUE PREVÊ A CONCESSÃO DO DIREITO PARA IMÓVEIS ATÉ 250M<sup>2</sup> - DIFERENÇA ÍNFIMA QUE NÃO OBSTA O RECONHECIMENTO DO DIREITO – ADEMAIS, MUNICÍPIO QUE CONCEDEU TAL DIREITO REAL DE USO A OUTRA PESSOA DE IMÓVEL COM METRAGEM BEM SUPERIOR AO DO DISCUTIDO NOS AUTOS – OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E ISONOMIA. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL DA REQUERENTE – PEDIDO DE CONCESSÃO DE ESCRITURA PÚBLICA DO BEM DOADO QUE NÃO INTEGROU O PEDIDO E A CAUSA DE PEDIR NA INICIAL – CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO QUE SERÁ REGISTRADA EM CARTÓRIO – ART. 6.º, § 4.º, DA MP 2220/2001 – PLEITO DE MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS AFASTADO – VERBA FIXADA DE ACORDO COM O ART. 85, § 2.º, DO CPC – OMISSÃO DA SENTENÇA QUANTO À ATUALIZAÇÃO DA VERBA – DETERMINAÇÃO DE CORREÇÃO MONETÁRIA PELO IPCA-E, DESDE O AJUIZAMENTO DA AÇÃO, E INCIDÊNCIA DE JUROS MORATÓRIOS DE 1% A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO – DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS – AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO PRATICADO PELO ENTE PÚBLICO – RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL DO ENTE PÚBLICO DESPROVIDO E RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL DA PARTE PARCIALMENTE PROVIDO PARA ESTABELEÇER A ATUALIZAÇÃO DOS HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS – SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.<sup>120</sup>**

<sup>119</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 19. ed. Salvador: JusPodvm, 2023. p. 496.

<sup>120</sup> PARANÁ. Tribunal de Justiça. **AC 0001119-63.2016.8.16.0050**. Relator: Des. Renato Braga Bettega. Julgamento: 02/05/2023. Órgão Julgado: 5.ª Câmara Cível. Publicação: 03/05/2023.

Mais difícil ainda, embora não seja impossível, é a aplicação da CUEM para fins do disposto no Enunciado 314, também produzido pela IV Jornada de Direito Civil, que dispõe: "Para os efeitos do art. 1.240, não se deve computar, para fins de limite de metragem máxima, a extensão compreendida pela fração ideal correspondente à área comum".

A dificuldade de aplicar o referido enunciado para a concessão parte do pressuposto de que o enunciado foi idealizado considerando edificações urbanas em situação condominial cuja fração ideal exercida individualmente por cada condômino seja de 250 metros quadrados; por isso, a parte correspondente à área comum é descartada para cômputo da metragem final. Ocorre que as ocupações em áreas públicas regularizadas via CUEM foram idealizadas para ocupações irregulares em comunidades, onde geralmente a arquitetura local se faz de modo horizontal. Contudo, como é notória a existência de imóveis públicos abandonados em construções verticais, nada impediria a aplicação desse enunciado.

Outro ponto a respeito da metragem abordada pelos professores Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves em relação à usucapião especial urbana trata-se da possível especulação imobiliária. Vejamos:

A área máxima de ocupação em um imóvel é de 250 m<sup>2</sup>. Dentro dela, pode ser realizada qualquer edificação, mesmo que muito superior à dimensão do terreno ocupado ou superior ao teto constitucional. Assim, A poderá edificar um prédio de três andares, com 600 m<sup>2</sup> de área construída, no interior de uma área não superior a 250 m<sup>2</sup>. A limitação é de área de terreno e não de construção. Poderia parecer que a função social da propriedade estaria sendo desprezada, mas o fato é que, onde o legislador constitucional não discriminou, não cabe ao intérprete discriminar.<sup>121</sup>

Embora, na modalidade individual da CUEM, o legislador não tenha especificado que se aplica tão somente à população de baixa renda, como o fez na modalidade coletiva, prevista no art. 2.º da medida provisória, entendemos, pela melhor interpretação, não ser possível o fato narrado, uma vez que a ocupação de áreas públicas para investimento produtivo desvirtuaria por completo a *mens legis*, pois o objetivo final do instituto é garantir moradia adequada àqueles que ocupam áreas públicas e ali já estabelecerem seu lócus referencial.

---

<sup>121</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 19. ed. Salvador: JusPodvm, 2023. p. 492.

O último ponto a ser tratado sobre metragem diz respeito à possibilidade de aplicação da CUEM de área inferior ocupada quando lei municipal estabelece módulo urbanístico com área superior a 250 metros quadrados. Aqui, parece-nos coerente aplicar o mesmo entendimento seguido pelo Supremo Tribunal Federal ao analisar a discussão em relação à usucapião especial urbana no julgado publicado no ano de 2015:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Usucapião especial urbana. Interessados que preenchem todos os requisitos exigidos pelo art. 183 da Constituição Federal. Pedido indeferido com fundamento em exigência supostamente imposta pelo plano diretor do município em que localizado o imóvel. Impossibilidade. A usucapião especial urbana tem raiz constitucional e seu implemento não pode ser obstado com fundamento em norma hierarquicamente inferior ou em interpretação que afaste a eficácia do direito constitucionalmente assegurado. Recurso provido. 1. Módulo mínimo do lote urbano municipal fixado como área de 360 m<sup>2</sup>. Pretensão da parte autora de usucapir porção de 225 m<sup>2</sup>, destacada de um todo maior, dividida em comosse. 2. Não é o caso de declaração de inconstitucionalidade de norma municipal. 3. Tese aprovada: preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). 4. Recurso extraordinário provido.<sup>122</sup>

Em 2016, seguindo o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. USUCAPIÃO ESPECIAL URBANA. REQUISITOS DO ART. 183 DA CF/88 REPRODUZIDOS NO ART. 1.240 DO CCB/2002. PREENCHIMENTO. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ÁREA INFERIOR. IRRELEVÂNCIA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DECLARATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. JULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL. RE N.º 422.349/RS. MÁXIMA EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL.

1. Cuida-se de ação de usucapião especial urbana em que a autora pretende usucapir imóvel com área de 35,49 m<sup>2</sup>.
2. Pedido declaratório indeferido pelas instâncias ordinárias sob o fundamento de que o imóvel usucapiendo apresenta metragem inferior à estabelecida na legislação infraconstitucional que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e nos planos diretores municipais.
3. O Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE n.º 422.349/RS, após reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, fixou a tese de que, preenchidos os requisitos do artigo 183 da Constituição Federal, cuja norma está reproduzida no art. 1.240 do Código

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 422.349/RS**. Relator: Min. Dias Tóffoli. Julgamento: 29/04/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 05/08/2015.

Civil, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote).

4. Recurso especial provido.<sup>123</sup>

Prevê também o art. 1.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001 que o direito real será concedido apenas em áreas públicas com características e finalidades urbanas. Novamente, a aparente semelhança entre a usucapião especial urbana e CUEM deve ser analisada com ressalvas.

No tocante à usucapião especial urbana, o texto constitucional utiliza, no art. 183, o termo "área urbana". De acordo com o Enunciado 85 da I Jornada de Direito Civil, promovida no ano de 2002, "para efeitos do art. 1.240, caput, do novo Código Civil, entende-se por 'área urbana' o imóvel edificado ou não, inclusive unidade autônomas vinculadas a condomínio edilício", seguindo o entendimento do Estatuto da Cidade, que prevê, no art. 9.º, *caput*, que trata da usucapião especial de imóvel urbano, que a modalidade usucapiante será aplicada "àquele que possuir como sua área ou edificação urbana".

No entanto, o projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade<sup>124</sup> inicialmente previa a seguinte redação para o art. 15:

Art. 15. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

§ 3.º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.360.017/RJ**. Relator: Min. Ricardo Villas Boas Cuêva. Julgamento: 05/05/2016. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 27/05/2016.

<sup>124</sup> Apenas lembrando que os artigos que regulamentavam o instituto da CUEM no Estatuto da Cidade foram vetados quando da promulgação do texto pelo então presidente de República, Fernando Henrique Cardoso.

<sup>125</sup> Mensagem 730 do Presidente da República em 10 de julho de 2001 em relação aos vetos do Estatuto da Cidade. (Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso em: 26 maio 2023).

Ao vetar o referido dispositivo, o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, assim salientou:

O *caput* do art.15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em imóvel público. A expressão "edificação urbana" no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que, no entanto, é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.<sup>126</sup>

Ao que parece, a aplicação da CUEM na modalidade individual seria apenas voltada para a regularização de imóveis não edificados. Ocorre que isso não faz sentido, considerando que o conteúdo dela seria seu exercício para fins de moradia, ou seja, ainda que simples, necessitaria existir uma edificação.

O que quis dizer, na verdade, o ex-presidente da República foi sobre a inaplicabilidade da modalidade individual para condomínios edilícios, ou seja, edificações de maiores proporções ou regularização de cortiços, uma vez que, nesse último caso, se aplicaria a CUEM coletiva, prevista no art. 2.º da medida provisória. Sendo assim, voltamos ao problema inicial: qual é a melhor interpretação para o termo previsto no *caput* do art. 1.º da medida provisória: "imóvel público situado em áreas com características e finalidades urbanas"?

A destinação de áreas consideradas urbanas ou rurais pode ser analisada a partir de dois critérios diversos, seja pela localização do imóvel, seja por sua destinação.

Em relação ao primeiro critério, é preciso citar que a localização do imóvel no zoneamento definido pela municipalidade, no plano diretor ou em outras legislações urbanísticas, não é o único critério que determina se um imóvel é urbano ou rural. O critério da destinação do imóvel também tem sido levado em consideração.

---

<sup>126</sup> Mensagem 730 do Presidente da República em 10 de julho de 2001 em relação aos vetos do Estatuto da Cidade. (Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso em: 26 maio 2023).

Talvez seja esse o melhor entendimento, que inclusive também tem sido aplicado para usucapião especial urbana<sup>127</sup>, visto que o texto da medida provisória fala em "características e finalidades urbanas", deixando certa abertura para utilização do critério de destinação, podendo ser ponderadas outras reflexões, como utilização para moradia e comércio.

Guardadas as devidas análises, o instituto da CUEM não se identifica com a usucapião especial urbana com vistas à aplicação do Enunciando 85 da I Jornada de Direito Civil, mas se assemelha em relação às suas finalidades e diretrizes compatíveis, não apenas porque ambos os institutos possuem a mesma base constitucional no art. 183, mas principalmente porque se destinam à proteção do direito social à moradia.

O ocupante deverá utilizar o bem público para finalidade habitacional. Esse novo direito real concretizou princípios como o da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da solidariedade, operacionalizando o direito à moradia previsto no art. 6.º da CF/88, ainda que, para isso, faça uso de bens públicos.

Para compreensão mais detalhada da aplicação da CUEM e sua finalidade social a partir dos paradigmas do Estado Democrático de Direito, pertinente se faz uma breve análise do conteúdo do direito à moradia.

A falta de moradia e suas implicações são um dos maiores problemas sociais no Brasil. Apesar de muito se falar nesse assunto nos últimos anos, o país ainda possui milhões de brasileiros que habitam locais em condições inadequadas para uma vida digna.<sup>128</sup> Tudo isso gera impactos em massa: impactos ambientais, como a

---

<sup>127</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 679.173/SC 2004/0099859-6**. Relator(a): Min. Denise Arruada. Julgamento: 11/09/2007. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 18/10/2007. O critério da localização do imóvel; é insuficiente para que se decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar o critério de destinação econômica, conforme já decidiu a Egrégia 2.ª Turma, com base em posicionamento do STG sobre vigência da DL 57/66 (AgrRG no Ag 498.512-2, Turma Rel. Min. Francisco Peçanha Martins DJ: 16 de maio de 2005.

<sup>128</sup> "No dia 12 de novembro de 2020, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou a Pesquisa Síntese dos Indicadores Sociais, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019. O estudo aborda as desigualdades relativas ao trabalho, à renda e às condições de moradia. A área de Planejamento Territorial e Habitação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) chama atenção para os dados de moradia, que devem nortear o planejamento local e subsidiar políticas em âmbito federal, estadual e municipal. De acordo com o levantamento – divulgado na mesma semana em que a Organização das Nações Unidas disponibilizou o Relatório Mundial das Cidades, com temática semelhante –, 45,2 milhões brasileiros residem em 14,2 milhões de domicílios com pelo menos uma de cinco inadequações habitacionais. São elas: ausência de banheiro de uso exclusivo, paredes externas com materiais não duráveis, adensamento excessivo de moradores, ônus excessivo com aluguel e ausência de documento de propriedade. Entre as pessoas que residem nas moradias com inadequações, 13,5 milhões são de cor ou raça branca e 31,3 milhões pretos

ocupação de áreas de preservação ou áreas de risco; impactos econômicos, em razão dos altos custos dos programas de regularização; implicações legais, como a falta de segurança da posse ou as remoções forçadas; impactos sociais, com o aumento da marginalidade, discriminação no mercado de trabalho e afetação da vida das crianças, dentre outros.

Dados importantes foram trazidos por Sérgio Iglesias, ao tratar do problema da moradia no Brasil. Afirma o autor em sua obra:

Segundo censo do IBGE de 1991, há um déficit habitacional no Brasil de quatro milhões de moradias urbana, além de 1,6 milhão nas áreas rurais. Segundo único estudo feito pela Fundação João Pinheiro sobre o déficit habitacional cerca de 55% das necessidades de novas moradias urbanas correspondem a famílias com rendimentos de até dois salários mínimos e quase 30% à faixa de dois a cinco salários. Isso significa que é necessário destinar 3,4 milhões de moradias (85% do total) para famílias de até cinco salários. Ademais, o déficit qualitativo de habitações inadequadas e com insuficiência de saneamento atinge 13 milhões de brasileiros, aproximadamente 10% da população urbana não é servida por rede de água potável e 40% desta população carece de uma rede de esgoto sanitário, sendo que apenas metade deste percentual recebe algum tipo de tratamento; no ano de 2000 apenas 4% dos recursos do FGTS foram utilizados para o auxílio habitacional de famílias com renda de até 3 salários mínimos; de 1995 a 1999, construíra-se 4,4 milhões de habitações, sendo que 700 mil foram por intermédio do mercado e 3,7 milhões foram por intermédio das próprias famílias. Dados divulgados pela III Conferência das Cidades – moradia digna para todos, conforme Carta de Brasília pela moradia digna para todos promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, presidida por Djalma Pães, Brasília, em 29-11-2001.<sup>129</sup>

Conforme leciona José Afonso da Silva<sup>130</sup>, o direito à moradia não significa necessariamente ser proprietário, mas habitar um local que possua condições que preservem a integridade do ser humano em toda a sua completude.

Podemos citar várias formas reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro de viabilização do direito à moradia, de natureza contratual ou real, sendo uma delas a CUEM. Não podemos desconsiderar a importância desse instrumento, que busca o enfrentamento de um dos maiores problemas vivenciados pela

---

ou pardos". (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa IBGE/2020**: um em cada cinco brasileiros mora em habitação precária. **CNM**, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-ibge-um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria>. Acesso em: 08 nov. 2022).

<sup>129</sup> SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 54.

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo; Malheiros, 2007. p. 238.

população brasileira, qual seja, a falta de moradia. Esse novo direito real efetiva o direito à moradia a partir de fundamentos concretizadores dos princípios constitucionais.

Conforme leciona o professor e magistrado Paulo Afonso Cavichioli Carmona:

O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. É de central importância para a fruição de todos os direitos econômicos, sociais e culturais. Não se resume a um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental.<sup>131</sup>

Portanto, o conteúdo do direito à moradia significa, basicamente, "habitar" um local que garanta condições que preservem a integridade do ser humano em toda a sua completude. É dever do Estado fornecer instrumentos que efetivem o direito à moradia na maior medida possível, com o escopo definitivo de garantir proteção a um direito fundamental da pessoa humana, assegurando-lhe o mínimo existencial.

Feitas tais considerações, é plausível que seja aplicado o mesmo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2020, em acórdão emblemático no Recurso Especial n.º 1.777.404/TO, que permitiu aplicar a usucapião especial urbana em imóvel cuja destinação era mista: moradia e comércio.<sup>132</sup>

No texto da medida provisória, é facultado ao poder público competente realizar a autorização de uso em imóvel público que atenda à finalidade urbana para fins comerciais.<sup>133</sup> Contudo, na realidade das ocupações em áreas públicas no Brasil, não é raro que a posse exercida pelo ocupante tenha dupla função: garantia do seu direito à moradia e de sua família e comércio local por ele exercido para venda de produtos básicos, sendo perfeitamente possível aplicar o mesmo entendimento, conforme sugerido pelo Superior Tribunal de Justiça.

---

<sup>131</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. esp., p. 270, 2015.

<sup>132</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. 1.777.404/TO**. Relator: Min, Nancy Andrighi. Julgamento: 05/05/2020. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJ 11/05/2020.

<sup>133</sup> Artigo 9.º da MP n.º 2.220/2001: "É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais. § 1.º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita. § 2.º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 3.º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4.º e 5.º desta Medida Provisória".

Por fim, dispõe o art. 1.º, *caput*, que o direito será reconhecido apenas se o ocupante não for "proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural".

Assim como ocorre na usucapião especial urbana, o ônus probatório não será do autor/possuidor *ad usucapionem*, mas, sim, do réu, nos termos do art. 373, inciso II, do Código do Processo Civil. Caberá, então, à administração pública a prova de ser ocupante proprietário de outro imóvel ou que outra concessão já lhe tinha sido deferida para obstaculizar o seu direito ao reconhecimento da CUEM.

Nesse sentido, apontam os professores Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald sobre a usucapião especial urbana:

Interessante é avaliar a questão probatória. Certamente, não será o possuidor que, na petição inicial, coletará certidões negativas oriundas de todos os registros imobiliários do país. Basta-lhe prestar declaração genérica, no sentido de não possuir outro imóvel no Brasil. Em verdade, eventual prova de existência de outra propriedade em nome do possuidor deverá ser obtida pelo réu-proprietário, pois, na distribuição do ônus probatório (art. 373 do CPC/73), cumpre-lhe a demonstração dos fatos modificativos, impeditivos ou extintivos do direito do autor.<sup>134</sup>

#### b) Concessão de uso especial para fins de moradia coletiva

Os requisitos para aquisição da titularidade concessionária na forma coletiva são:

(i) posse sobre bem público exercida até 22 de dezembro de 2016, de forma contínua e sem oposição; (ii) fracionamento total da área de cada possuidor até 250 metros quadrados; (iii) população de baixa renda; (iv) único imóvel; (v) finalidade habitacional.

A modalidade de concessão coletiva foi equiparada à usucapião coletiva prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade recentemente, quando a Lei n.º 10.257/2001 foi alterada pela Lei n.º 13.465/2017, que instaurou as modalidades de REURB. Dentre as modificações propostas pela lei, foi extinta do art. 10 a expressão "baixa renda", considerando uma realidade brasileira de ocupações informais e irregulares de grupos de média e alta renda que são incluídos na modalidade de REURB-E, ou seja, as regularizações fundiárias de interesse específico.

<sup>134</sup> FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 19. ed. Salvador: JusPodvm, 2023. p. 497/498.

Considerando que o papel, tanto da usucapião coletiva quanto da concessão coletiva, é instrumentalizar a função social da posse e promover o direito à moradia e políticas habitacionais destinadas ao desenvolvimento sustentável das cidades, permitindo que ocupantes que não têm acesso a ações individualizadas se beneficiem, a melhor interpretação seria pela equiparação com a usucapião coletiva e pela supressão do termo "população de baixa renda", prevista no art. 2.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001.<sup>135</sup>

#### 4.3.1.2 Áreas restritas

Algumas áreas foram ressalvadas no veto do presidente Fernando Henrique Cardoso quando da regulamentação do instituto no Estatuto da Cidade, conforme já mencionado nesta pesquisa. Isso porque o projeto de lei do estatuto previa a regulamentação da CUEM em quaisquer áreas públicas.

Os arts. 4.º e 5.º da medida provisória trouxeram importantes exceções:

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

Art. 5.º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1.º e 2.º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

Todos os casos descritos nos artigos transcritos dizem respeito a situações especiais nas quais ou se protege o próprio ocupante, ou o interesse público deve prevalecer, como nos casos do art. 5.º. Isso fica claro, por exemplo, na hipótese do preenchimento de todos os requisitos pelo ocupante, mas em área que acarreta

<sup>135</sup> Art. 2.º Nos imóveis de que trata o art. 1.º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. § 1.º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2.º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 3.º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

risco à vida ou saúde. Em tais casos, o legislador permite que a concessão seja reconhecida em outro local.

Contudo, há uma sutil diferença entre os dois artigos. As hipóteses previstas no art. 4.º tratam de direito subjetivo. A administração pública encontra-se vinculada a essa garantia em local diverso, uma vez que o termo expresso nesse artigo é "garantirá". Já nas hipóteses do art. 5.º, o ato é discricionário, tendo o poder público a faculdade de transferir os ocupantes para outro local.

#### 4.3.1.3 Requerimento

Acerca do procedimento para requerimento da CUEM, é possível traçar algumas considerações.

Nos termos do art. 6.º da medida provisória, o pedido de concessão deverá ser direcionado à administração pública via órgão competente. Em se tratando de imóveis municipais, é de extrema importância que o município tenha lei especial que disponha sobre o início do processo da CUEM – se ele se daria na Secretaria de Urbanismo, de Patrimônio Público ou outro órgão similar.<sup>136</sup> Quanto a bens públicos estaduais ou federais, o pedido deverá ser realizado junto às respectivas procuradorias.

Art. 6.º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

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

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

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

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

Iniciado o processo no órgão competente da administração pública, a lei fixa o prazo de 12 meses para que o ocupante tenha uma resposta, iniciado a partir do

---

<sup>136</sup> Como o município de Curitiba ainda não tem lei específica sobre o instituto da CUEM, os procedimentos ocorrem da seguinte forma: primeiramente, são encaminhados para a Assessoria de Controle Externo – Gabinete do Secretário, seguindo então para a Superintendência da Administração do Departamento de Gestão do Patrimônio Público e, por fim, para o Setor do Serviço de Permissão de Uso.

seu protocolo. Sendo reconhecido o pedido, segue, então, para a fase registral para publicidade da nova titularidade concessionária. Diante da negativa ou da recusa do pedido, a parte poderá propor demanda judicial, denominada ação de reconhecimento de CUEM, de competência das Varas da Fazenda Pública Municipal, da Fazenda Pública Estadual ou da Justiça Federal, a depender da titularidade do bem.

O requerimento do título de CUEM, bem como a petição inicial que instruirá o seu pedido, deverá ser instruído, quando se tratar de imóveis públicos de titularidade do estado ou da União, de certidão expedida pelo poder público municipal que ateste tanto a localização do imóvel em área urbana quanto sua destinação para fins de moradia, além, claro, dos requisitos previstos no art. 319 do Código de Processo Civil.

Na via administrativa, o direito será reconhecido por termo administrativo, conforme previsto no art. 15 da medida provisória. Já na via judicial, a sentença declaratória que reconhece a CUEM ao ocupante de área pública possui efeito *ex tunc*, ou seja, retroage à data do preenchimento dos requisitos legais.

#### 4.3.1.4 Utilização

A partir do seu reconhecimento como direito real, o instituto passa a ser analisado com específicas peculiaridades, típicas das relações privatistas, ou seja, um instrumento objeto de relações negociais capaz de transmitir direitos, obrigações e com atribuição de valor econômico.

Primeiramente, a medida provisória prevê que a CUEM pode ser transmitida *inter vivos* ou *causa mortis*: "Artigo 7.º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato ***inter vivos* ou *causa mortis***".

Um ponto delicado em relação à sua dinamicidade se refere à permissão legal de sua transmissibilidade *inter vivos*, pois a lei não especificou a forma como deverá ocorrer a negociação. Entendemos, pois, a possibilidade de a CUEM ser transmitida tanto de forma onerosa quanto gratuita, a fim de cumprir seu papel de ser objeto de relações negociais. Sendo assim, seguimos o pensamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao afirmar: "Entende-se que qualquer espécie de alienação é possível, como venda, doação, permuta, desde que o uso se destine à moradia do concessionário e de sua família".<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> DI PIETRO, Maira Sylvia. **Uso privativo do bem público por particular**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 209.

Por se tratar de um direito real instituído sobre bem imóvel, para sua transmissão, deve-se respeitar o teor previsto no art. 108 do CC<sup>138</sup>, sendo necessária a lavratura de escritura pública para os imóveis que possuem valor superior a 30 vezes o salário-mínimo, bem como recolhimento de imposto pelo adquirente e taxas notariais e registrais.

A qualquer modo, a venda deve ser comunicada à administração pública, proprietária do bem, para que possa verificar se o adquirente preenche o requisito de moradia. Isso é fundamental para a eficácia da transmissão *inter vivos*, primeiro porque, nos termos do art. 8.º, inciso I, da medida provisória, se o novo concessionário der ao imóvel destinação diversa à moradia, o direito real será extinto; em segundo plano, porque a verificação do direito à moradia implementada pelo novo adquirente evita o desvirtuamento da principal finalidade do instituto de garantia habitacional.

Segundo Vicente de Abreu Amadei:

A transferência *inter vivos* é possível por qualquer modalidade de alienação (venda e compra, doação, permuta, etc), mas a sua eficácia é condicionada à destinação especial do imóvel (à moradia própria ou familiar) e a qualidade do adquirente (não proprietário nem concessionário de outro imóvel urbano ou rural).<sup>139</sup>

Lembramos que o principal motivo que ecoa em torno da justificativa de ceder o uso do bem público ao particular individualmente considerado ou sua família é a promoção da função social habitacional da propriedade pública vinculada a um interesse socialmente relevante. Nos dizeres novamente da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O instituto da concessão de uso especial para fins de moradia atende a evidente interesse social, na medida em que se insere como instrumento de regularização da posse de milhares de pessoas das classes mais pobres, em regra faveladas, contribuindo para ampliar a função social inerente à propriedade pública.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Artigo 108 do Código Civil: Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

<sup>139</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. *In*: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (orgs.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 222.

<sup>140</sup> DI PIETRO, Maira Sylvia. **Uso privativo do bem público por particular**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 206.

Por fim, outra reflexão se faz necessária. Atualmente, em razão da ausência de legislação específica sobre a CUEM no âmbito municipal, na maioria dos municípios do Brasil, muitas vezes, a administração pública acaba por não reconhecer o instituto, deixando a cargo do Poder Judiciário fazê-lo. Nesse caso, a administração estará perdendo uma grande oportunidade de aumentar o poder de gestão do patrimonial público. Isso porque, caso a CUEM seja reconhecida administrativamente, caberá ao poder público a expedição de termo administrativo em favor do ocupante que preencha os requisitos (art. 15 da Medida Provisória n.º 2.220/2001), podendo se valer, nesse caso, da inserção de uma cláusula determinando seu direito de preempção.

Essa possibilidade encontra guarida no Estatuto da Cidade (arts. 25 a 27). Segundo Ricardo Pereira Lira, "consiste na preferência que o Município passaria a ter na aquisição do imóvel urbano, objeto de transação entre os particulares".<sup>141</sup> Ainda, consoante Toshio Mukai:

Entende-se por direito de preempção a possibilidade legal que permite ao Poder Público municipal (no caso da lei) exercer o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (art. 25). Portanto, o direito de preempção somente é previsto em favor do Município e incide sobre alienação onerosa entre particulares.<sup>142</sup>

Inclusive, o Estatuto da Cidade prevê, no art. 26, que o direito de preempção será exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para regularização fundiária e execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, dentre outros motivos.

Considerando a possibilidade de transmissão onerosa do título de concessão a ser celebrado entre particulares, ou seja, concessionário e adquirente, poderá o poder público municipal, após promulgação de lei específica sobre o tema, inserir cláusula de preempção, assegurando seu direito de preferência para aquisição do bem, mediante notificação do concessionário à administração pública no prazo de 30 dias, por meio de pagamento ao concessionário do valor correspondente à titularidade concessionária, estipulado pelo titular do direito real, garantindo à administração pública maior gerência sobre seu bem.

---

<sup>141</sup> LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos do direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 371.

<sup>142</sup> MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n.º 10.257/2001. Saraiva, 2019. E-book. p. 39.

Em relação à sua transmissão *causa mortis*, complementa o §3.º do art. 1.º que "o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão". Pode, portanto, o herdeiro legítimo continuar na posse do seu antecessor, desde que, na abertura da sucessão, cumpra o requisito de habitação no imóvel, inclusive para fins de soma da posse, a título universal.

Quanto à sua transmissibilidade a título singular (*accessio possessionis*), no tocante à usucapião especial urbana, o Enunciado 317 da IV Jornada de Direito Civil não reconhece a soma de posses para a modalidade prevista no art. 1.240 do CC.

A *accessio possessionis*, de que trata o art. 1.243, primeira parte, do Código Civil, não encontra aplicabilidade relativamente aos arts. 1.239 e 1.240 do mesmo diploma legal, em face da normatividade do usucapião constitucional urbano e rural, arts. 183 e 191, respectivamente.

Portanto, entendemos ser possível a soma da posse na CUEM a título universal.

No campo da autonomia patrimonial resguardada pelas titularidades, o reconhecimento da CUEM, quando aplicada a ocupante de baixa renda ou mesmo como instrumento de REURB, desmistifica a ideia de que falar em planejamento sucessório seria de interesse apenas daqueles que possuem propriedade, uma vez que a CUEM pode se tornar objeto de testamento, com possibilidade de sua transmissibilidade. Nas palavras de Vicente de Abreu Amadei, "a transferência *causa mortis* é viável por sucessão legítima ou testamentária".<sup>143</sup>

Em razão das peculiaridades do instituto, a pessoa só fará jus ao recebimento da CUEM se preencher os requisitos para fins de moradia, não sendo proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Caso contrário, o instituto será extinto, conforme se verá adiante, e retornará à plena propriedade do patrimônio público.

Um ponto sensível decorre da possibilidade legal de sua transmissão *inter vivos*. Considerando seu poder negocial, embora a titularidade seja pública, a depender do regime de bens, o instituto poderá ser partilhado em processos de divórcio ou dissolução de união estável. Nesse sentido, se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>143</sup> AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. In: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (orgs.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 222.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL. PARTILHA DE DIREITOS SOBRE CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. POSSIBILIDADE.1. Na dissolução de união estável, é possível a partilha dos direitos de concessão de uso para moradia de imóvel público.2. Os entes governamentais têm-se valido da concessão de uso como meio de concretização da política habitacional e de regularização fundiária, conferindo a posse de imóveis públicos para a moradia da população carente. 3. A concessão de uso de bens para fins de moradia, apesar de, por ela, não se alterar a titularidade do imóvel e ser concedida, em regra, de forma graciosa, possui, de fato, expressão econômica, notadamente por conferir ao particular o direito ao desfrute do valor de uso em situação desigual em relação aos demais particulares. Somado a isso, verifica-se, nos normativos que regulam as referidas concessões, a possibilidade de sua transferência, tanto por ato inter vivos como causa mortis, o que também agrega a possibilidade de ganho patrimonial ao mencionado direito.4. Na hipótese, concedeu-se ao casal o direito de uso do imóvel. Consequentemente, ficaram isentos dos ônus da compra da casa própria e dos encargos de aluguéis, o que, indubitavelmente, acarretou ganho patrimonial extremamente relevante.5. Recurso especial não provido.<sup>144</sup>

No campo processual, outra discussão se apresenta: poderia a CUEM ser utilizada como matéria de defesa para seu reconhecimento e consequente titularização?<sup>145</sup>

O Tribunal de Justiça do Paraná se manifestou pela sua possibilidade. Vejamos:

DIREITO CIVIL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. SANEAMENTO DO FEITO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPROPRIEDADE DO MEIO. TEORIA DA ASSERTÇÃO. MATÉRIA DE MÉRITO. **CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA. MP N.º 2.220/01. DIREITO SUBJETIVO. MATÉRIA DE DEFESA. ADMISSIBILIDADE.** ACOLHIMENTO PARCIAL. 1. A teoria da asserção estabelece direito potestativo para o autor [...] de que sejam consideradas as suas alegações em abstrato para a verificação das condições da ação, entretanto essa potestade deve ser limitada pela proporcionalidade e pela razoabilidade, a fim de que seja evitado abuso do direito (AgRg no REsp 1095276/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, 2.ª T., j. 25/05/2010, DJe 11/06/2010). 2. Somente em caso de recusa ou omissão da Administração Pública é que a outorga do título de concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser dada pelo Poder Judiciário. 3. **O direito de concessão de uso especial para fins de moradia, como direito real, oponível erga omnes, que deriva do exercício da posse, ininterrupta e sem oposição, pelo prazo de cinco anos, pode ser arguido como matéria de defesa em ação possessória, e reconhecido independentemente da existência de título formal de concessão.** 5. Agravo de instrumento a que se dá parcial provimento. I. Relatório Insurgem-se os agravantes contra decisão proferida em ação de reintegração de posse (autos n.º 503/2004), que lhe move o agravado perante o juízo da Vara Cível e Anexos da Comarca de Telêmaco Borba, que, em fase de saneamento do feito, indeferiu a produção de prova pericial para fins de reconhecimento do direito dos agravantes à concessão de uso especial para fins de moradia, afastando preliminar de ausência de interesse de agir pela inadequação da

<sup>144</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1538603-SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 09/12/2020. Decisão Monocrática. Publicação: 09/12/2020.

<sup>145</sup> Importa lembrar o teor da Súmula 237 do Supremo Tribunal Federal para usucapião: "A usucapião pode ser arguida em defesa".

medida eleita (fls. 395-398/TJ; 352-355 na origem). Após um breve esboço fático, sustentam que possuem como se deles fossem, a mais de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, a área de até 250,00 m<sup>2</sup> do imóvel público em tela, onde residem, e, assim, com fulcro na Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001, e no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, afirmam que teriam direito à concessão de uso especial para fins de moradia. Mencionam tratar-se de Direito subjetivo vinculado a atividade da administração pública, cujo reconhecimento independeria da existência de um contrato ou de manifestação da vontade Estatal, pelo que seria absolutamente ilegal o indeferimento da produção de prova pericial para comprovar os requisitos objetivos expostos na referida Medida Provisória. Ademais, também defendem que o agravado jamais teria exercido posse de fato sobre o bem ora discutido, pelo que a via eleita, qual seja, a reintegração de posse, seria inadequada (fls. 03-14/TJ). Negada a antecipação de tutela recursal pretendida, dispensaram-se informações do d. juiz da causa (fls. 471-472/TJ), quedando-se inerte o agravado (fls. 478/TJ), seguindo-se manifestação do Ministério Público pugnando pela manutenção da decisão agravada (fls. 320-348/TJ).<sup>146</sup>

Seria a sentença de improcedência da ação reivindicatória ou possessória apta ao registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis para constituição da titularidade concessionária?

A Lei n.º 6.969/1981, em seu art. 7.º, e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), no art. 13, preveem a possibilidade de registro da sentença de ações de improcedência em relação à usucapião especial urbana:

Art. 7.º da Lei 6.969/81. A usucapião especial poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para transcrição no Registro de Imóveis.

Art. 13 da Lei 10.257/01. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Sendo assim, quando julgado improcedente o pedido da administração pública para reaver o bem, tendo a CUEM sido alegada em matéria de defesa, será aplicado por analogia o teor do Enunciado 315 da IV Jornada de Direito Civil:

O art. 1.241 do Código Civil permite ao possuidor que figurar como réu em ação reivindicatória ou possessória formular pedido contraposto e postular ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel, valendo a sentença como instrumento para registro imobiliário, ressalvados eventuais interesses de confinantes e terceiros.

<sup>146</sup> PARANÁ. Tribunal de Justiça. **Acórdão 643929-6/AI** - Telêmaco Borba. Relator: Juiz de Direito substituto em segundo grau Francisco Carlos Jorge. Unânime. Julgamento: 16/03/2011. Órgão Julgador: 17.ª Câmara Cível. Publicação: DJ 30/03/2011.

Aqui, não se trata de uma *exceptio proprietatis*, mas, sim, de *exceptio concessio*.

Por fim, se ao ocupante não for reconhecido o direito à CUEM, em razão da ausência do preenchimento dos requisitos legais, deverá a administração pública indenizá-lo pelas benfeitorias realizadas?

Considerando que o possuidor não preencheu os requisitos para aquisição da CUEM, nos termos da Medida Provisória n.º 2.220/2001, seguindo entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>147</sup>, a natureza jurídica da ocupação tratar-se-ia de ato de mera tolerância, não havendo qualquer discussão a respeito da indenização por parte da administração pública pelas benfeitorias realizadas pelo particular.

#### 4.3.1.5 Extinção

Sobre o fim do instituto, se prevê de forma exemplificativa que a concessão poderá ser extinta quando o concessionário proceder no bem destinação diversa daquela exigida para sua caracterização, qual seja, se destinar à moradia do próprio ocupante ou de sua família ou, ainda, quando o proprietário adquirir outra propriedade ou outro título de concessão de uso, o que em tese não poderia ocorrer uma segunda vez.

Podemos pensar na possibilidade de extinção da CUEM pela desapropriação, caso em que o poder público deverá reconhecer a concessão em outro local ou pagar a justa e prévia indenização ao concessionário pela perda da titularidade concessão, cabendo a escolha ao ocupante. Outras formas de extinção podem ser elencadas, como destruição do bem e renúncia do concessionário pelo não uso ou retomada do bem pela administração pública.

Assim como ocorre com os demais direitos reais constituídos sobre bens imóveis, sua extinção será realizada mediante averbação junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

---

<sup>147</sup> "Configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito à indenização por benfeitorias". (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2011/0204112-1/ DF**. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento: 11/04/2013. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: 09/05/2013).

#### 4.3.2 Do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

A medida provisória prevê, ainda, a criação do CNDU para cumprimento das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, vinculado ao Ministério das Cidades. O órgão, composto por seu presidente, plenário e secretaria executiva, possui natureza deliberativa e consultiva e apresenta como diretrizes, nos termos do art. 10 da medida provisória:

- I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
- VI - elaborar o regimento interno.

Dentre as funções do Regimento Interno, uma delas consiste em instituir um comitê técnico, não remunerado, para discussão da melhoria e forma de implementação de políticas urbanas, dentre elas, a CUEM.

#### 4.3.3 Aspectos registrais e tributários da concessão de uso especial para fins de moradia

Ao ser reconhecida a titularidade concessionária, o termo administrativo expedido ou a sentença declaratória prolatada na via judicial deverão ser levados a registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis em que se encontra a matrícula.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Art. 15: O inciso I do art. 167 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações: I - 28) das sentenças declaratórias de usucapião; 37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia.

Diante de ausência da matrícula, prevê a Lei n.º 14.620/2003 (art. 23) alteração na LRP para abertura de matrículas relativas aos imóveis adquiridos por via da CUEM, caso ela não exista, quando atingir parte de imóvel objeto de registro anterior ou atingir total ou parcialmente mais de um imóvel objeto de registro anterior.

Por fim:

§ 1.º A matrícula será aberta com base em planta e memorial descritivo do imóvel utilizados na instrução do procedimento administrativo ou judicial que ensejou a aquisição.

§ 2.º As matrículas atingidas deverão, conforme o caso, ser encerradas ou receber averbação dos respectivos desfalques, dispensada, para esse fim, a retificação do memorial descritivo da área remanescente.

§ 3.º Se a área adquirida em caráter originário for maior do que a constante do registro existente, a informação sobre a diferença apurada será averbada na matrícula aberta.

§ 4.º-A. Eventuais divergências entre a descrição do imóvel constante do registro e aquela apresentada pelo requerente não obstarão o registro.

**§ 5.º O disposto neste artigo aplica-se, sem prejuízo de outros, ao registro de:**

**IV - aquisição de área por usucapião ou por concessão de uso especial para fins de moradia.**

Em relação às custas para regularização registral da CUEM, estas ficarão a cargo do ocupante, a exceção de tratar-se de população de baixa renda, caso em que a administração pública deverá custear, seja em procedimentos individuais ou coletivos, seja como instrumento de REURB, nos termos da Lei n.º 13.465/2017. A princípio, podemos vislumbrar a cobrança do Imposto de Transmissão *Causa Mortis* ou Doações, por analogia ao instituto da enfiteuse, quando instituído em áreas públicas, em que a aquisição do domínio útil será devida, nos termos no CF/88, art. 155, inciso I; c/c da Lei n.º 13.136/2004, art. 2.º, incisos I e II, e da Lei n.º 9.636/1998, arts. 1.º, 12, 13 e 15, § 7.º, que prevê a constituição de fato gerador do imposto para transmissão a qualquer título, por doação ou *causa mortis*, de domínio útil ou de direito real sobre imóveis (enfiteuse).

Contudo, considerando que se trata de forma originária de aquisição do título, a teor do que ocorre com a usucapião, não há pagamento de imposto.

A seu turno, para aqueles que defendem a natureza contratual da CUEM e, portanto, uma aquisição derivada, também não há que se falar em cobrança de imposto, tendo em vista que, quando reconhecida a CUEM para população de baixa renda, se deve levar em consideração o objetivo final do instituto de garantia do direito à moradia completamente gratuito àqueles que não possuem condições, não fazendo também sentido atribuir o pagamento ao próprio poder público, credor do imposto.

#### 4.4 A DINAMIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: ASPECTOS PRÁTICOS

O art. 3.º da medida provisória estende o direito à CUEM individual ou coletiva a imóveis de até 250 metros quadrados situados em áreas urbanas da União, estados, Distrito Federal e municípios. Em razão desse artigo, alguns doutrinadores defendem a inconstitucionalidade da normativa.

Segundo o jurista paulista, especialista em direito financeiro pela Universidade de São Paulo, Kiyoshi Harada, a medida provisória possui flagrante inconstitucionalidade pelos seguintes motivos:

Impor a concessão de uso a favor de posseiros de bens públicos municipais ou estaduais, a título gratuito, e sem observância das respectivas leis de regência da matéria, como está prescrito no art. 3.º, está muito longe das normas gerais, que a União poderia editar com fundamento no § 1.º do art. 24 da CF.<sup>149</sup>

Entretanto, ousamos discordar do jurista, tendo em vista que, de acordo com o art. 24 da CF/88, a competência para legislar acerca da referida matéria é concorrente.

Em linhas gerais, vale fazer referências ao que vem a ser a competência concorrente. De acordo com a doutrina constitucionalista, competências são faculdades juridicamente atribuídas aos entes da federação para a tomada de decisões administrativas, legislativas e tributárias. Há duas grandes técnicas de repartição de competências: a técnica da repartição horizontal, em que cada ente recebe um rol de competências enumeradas na Constituição; e – a que importa nesta pesquisa – a técnica da repartição vertical de competências, que teve suas origens na Constituição de Weimar de 1919, típica do Estado Social de Direito. Por meio dessa técnica, há interação entre os entes no que tange à competência para a mesma matéria, ou seja, os entes federados atuam conjuntamente para desenvolver o Estado.

A repartição vertical de competências se subdivide ainda em duas técnicas: repartição vertical cumulativa, pela qual não existem limites previamente definidos para o exercício da competência concorrente; e repartição vertical não cumulativa, pela qual há limites definidos previamente na Constituição para o exercício de

---

<sup>149</sup> HARADA, Kiyoshi. Concessão de uso especial de imóvel urbano. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 52, p. 4, nov. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2421>. Acesso em: 20 nov. 2009.

determinada competência concorrente, sendo a última técnica adotada no Brasil por nossa Carta Magna, ou seja, a União irá editar as leis federais e os estados e o Distrito Federal deverão complementar a legislação federal.

O art. 24 da CF/88 traz as competências concorrentes legislativas à União, estados, municípios e Distrito Federal, prevendo a técnica da repartição vertical não cumulativa, de forma que a União é incumbida de editar normas gerais de interesse nacional, dotadas de abstração, visando à uniformidade no sistema, tendo os estados e o Distrito Federal a competência suplementar para complementar as normas gerais editadas pela União no que tange às peculiaridades regionais de cada estado.

Assim, a Lei n.º 11.481 trouxe norma geral acerca da CUEM, não havendo nada que impeça determinado estado da União de editar norma suplementar de forma a complementar a legislação federal, visando a adequar a lei federal às suas peculiaridades. Mas é certo que as leis estaduais editadas acerca dessa matéria não podem trazer dispositivos contrários ao que estiver previsto na legislação federal, sob pena de ficarem suspensas nesse ponto específico.

O mesmo vale para os municípios, pois também possuem a competência suplementar, com fulcro no art. 30, inciso II, da CF/88, para complementar as normas federais e estaduais editadas, com vistas a atender às suas peculiaridades.

Enquanto os estados da federação e municípios não dispuserem de lei específica sobre o instituto, será aplicada integralmente a Medida Provisória n.º 2.220/2001. Assim, não é porque a União editou a Lei n.º 11.481/2007, dispondo, a nosso ver, de forma geral sobre a CUEM, matéria que certamente é de interesse nacional, pois trata de direito fundamental social à moradia, que estaria excluída a competência suplementar dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que, em atenção ao interesse regional e local, respectivamente, observando o princípio da predominância dos interesses, estariam autorizados a editar normas complementares, adaptando a lei federal às suas realidades.

Além disso, a medida provisória ampliou um direito fundamental previsto na nossa Constituição, o que reafirma o nosso Estado Democrático de Direito.

Na prática, o que é facilmente perceptível é o fato de que as invasões de áreas públicas geralmente recaem em áreas municipais e sob a fiscalização do município. Sendo assim, a princípio, seriam estes os principais interessados em promover leis específicas para regularização da CUEM.

Na cidade de Curitiba, não existe ainda lei municipal que trate da regularização de áreas públicas pela via da concessão, embora haja pedidos tanto na via administrativa quanto na via judicial sobre a temática.

No dia 18 de julho de 2022, foi expedido pelo prefeito da capital paranaense o Decreto n.º 1.025, que "designa Grupo de Estudo para Institucionalização da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e dá outras providências" (Anexo 1), considerando, segundo o decreto, "o número crescente de requerimentos de concessão de uso especial para fins de moradia incidentes sob imóveis que integram o patrimônio público municipal". De acordo com o art. 3.º do decreto, poderá ser designando especialista ou docente, na respectiva área de estudo, visando a auxiliar questões pontuais sobre a matéria.

No dia 3 de março de 2003, o Ofício n.º 064/2023, expedido pelo secretário de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, órgão municipal a que se vincula a Secretaria do Patrimônio Público, convidou a pesquisadora desta tese para compor o grupo de estudo designado pelo decreto supramencionado para auxiliar nas pesquisas, dúvidas e estudos de caso em relação à institucionalização da CUEM na cidade de Curitiba (Anexo 2).

Dentre os casos analisados, destacamos quatro situações especiais<sup>150</sup>:

- 1) No dia 5 de março de 2023, a Prefeitura de Curitiba recebeu o pedido de regularização de área pública municipal pela via da CUEM. A ocupante, uma mulher, mãe solteira, residente no imóvel com seus dois filhos menores e seu sobrinho, representada pela Defensoria Pública do Estado, alegou residir no imóvel público (localizado no bairro Barreirinha) desde 2007, perfazendo cinco anos no ano de 2012, totalizando 16 anos de posse, preenchendo o requisito temporal previsto no art. 1.º da Medida Provisória n.º 2.220/2001. Declarou ainda ter preenchido os demais requisitos legais. Ocorre que a requerente não anexou nenhuma prova comprobatória de suas alegações, nem mesmo pagamento de contas ou o contrato que, segunda ela, originou sua posse. Atualmente, o pedido encontra-se sobrestado, aguardando juntada de documentos.

---

<sup>150</sup> Embora todos os pedidos administrativos sejam públicos, os dados das partes e dos protocolos foram resguardados em razão da confiabilidade da participação da pesquisadora no grupo instituído pelo Decreto n.º 1.025.

- 2) No dia 2 de fevereiro de 2021, a Prefeitura de Curitiba recebeu o pedido de regularização de área pública municipal pela via da CUEM. A ocupante, uma mulher idosa, alegou residir no imóvel (localizado no bairro Fazendinha) há mais de 50 anos, por meio de contrato de "compra e venda", e que nunca recebeu qualquer notificação da Prefeitura para deixar o local. Representada pela Defensoria Pública, declarou preencher todos os requisitos para titularização via CUEM, considerando ser o imóvel propriedade do município, também alegando não ser proprietária de outro imóvel e ter realizado diversas benfeitorias durante esse período. Dentre os vários órgãos da administração pública, direta e indireta, que foram intimidados a participar dos pedidos administrativos nesse caso, a Cohab informou que o referido imóvel, objeto do pedido, encontra-se em fase final de transferência da Prefeitura para a Cohab. Nesse sentido, implementada a transferência, seria possível, nos termos da jurisprudência atual<sup>151</sup>, pedido de usucapião para reconhecimento da propriedade, por ser mais benéfico à ocupante. Atualmente, o pedido encontra-se sobrestado, aguardando finalização da transferência.
- 3) No dia 19 de agosto de 2022, a Prefeitura de Curitiba recebeu o pedido de regularização de área pública municipal pela via da CUEM. A ocupante, uma mulher, alegou residir no imóvel (localizado no bairro Vista Alegre) há mais de 55 anos, por meio de posse "herdada" pelo seu sogro, e que nunca recebeu qualquer notificação da Prefeitura para deixar o local. Representada pela Defensoria Pública, declarou preencher todos os requisitos para titularização via CUEM. Ocorre que a área ocupada pela

---

<sup>151</sup> PARANÁ. Tribunal de Justiça. **AI 0070852-62.2022.8.16.0000**. Relator: Des. Ricardo Augusto Reis de Macedo. Julgamento: 07/06/2023. Órgão Julgador: 17.<sup>a</sup> Câmara Cível. Publicação: Dje 12/06/2023. **Ação de Usucapião Extraordinário**. Determinação Judicial que Afastou a Alegação de Impossibilidade do Pedido. **Doação do Bem Imóvel Pelo Município Para a Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB. Sociedade de Economia Mista. Área Passível de Usucapir. Finalidade Pública Não Demonstrada**. Necessidade de Dilação Probatória. Honorários Advocatícios Sucumbenciais, em Sede Recursal. Majoração Quantitativa. Inaplicabilidade do § 11 do Art. 85 da Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil). **1. "A jurisprudência desta Corte Superior entende que os bens de sociedade de economia mista estão sujeitos à usucapião, exceto quando afetados à prestação de serviço público"** (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.744.947/SE**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Órgão Julgador: Quarta Turma. Julgamento: 09/02/2021. Publicação: DJe 12/02/2021). **3. Recurso de agravo de instrumento conhecido, e, no mérito, não provido.**

requerente trata-se de área de risco, inclusive anteriormente embargada pela Prefeitura por questões ambientais. Nesse sentido, o processo encontra-se sobrestado, aguardando posicionamento da Secretaria do Meio Ambiente.

- 4) No dia 30 de julho de 2021, a Prefeitura de Curitiba recebeu o pedido de regularização de área pública municipal pela via da CUEM. A ocupante, uma mulher, alegou residir no imóvel (localizado no bairro Boa Vista) há mais de 30 anos, por meio de contrato de "compra e venda" realizado por terceiro, e que nunca recebeu qualquer notificação da Prefeitura para deixar o local. Representada pela Defensoria Pública, declarou preencher todos os requisitos para titularização via CUEM. A princípio, a requerente preenche e cumpre todos os requisitos para regularização, a saber: posse com *animus domini* (contrato de "compra e venda" realizado no ano de 1990); posse mansa, pacífica, contínua, ininterrupta e sem oposição (nunca recebeu qualquer comunicado da Prefeitura para desocupação do imóvel); prazo quinquenal complementado até 22 de dezembro de 2016 (diversas documentações comprobatórias anexas, como, por exemplo, contas pagas, contrato realizado etc.); imóvel público (reconhecido pela municipalidade); metragem de até 250 metros quadrados em áreas com características e finalidades urbanas (comprovada pelo mapa cadastral de área total de 223,71 metros quadrados); posse exercida para fins de moradia (moradia da requerente, marido e filhos, conforme diversas fotos anexadas), conferida ao homem ou mulher, uma única vez, independentemente do estado civil, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural (certidões comprobatórias de inexistência de outra titularidade expedidas por todos os Cartórios de Registro de Imóveis da capital). O processo aguarda decisão final da Prefeitura de Curitiba.

Por meio de uma pesquisa jurisprudencial quantitativa realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, utilizando, no campo de pesquisa livre, os termos: concessão de uso especial para fins de moradia, CUEM, Medida Provisória n.º 2.220 de 2001 e Lei n.º 11.481 de 2007, foram encontrados 46 julgados, dos quais 37 possuem como conteúdo a discussão a respeito do direito real à título de concessão.

Diante da leitura integral de todos os acórdãos, podemos concluir que: (i) quatro pedidos foram julgados procedentes (um deles reconhecendo área de proteção ambiental e garantindo o direito em outro local) e um pedido de manutenção de posse foi deferido até julgamento final da lide; (ii) quatro processos foram extintos sem resolução do mérito por questões processuais e ausência de análise anterior da administração pública; (iii) um processo tramita sem segredo de justiça; (iv) 28 pedidos foram julgados improcedentes. Dentre os principais motivos de improcedência, estão: o imóvel é rural; a metragem é superior a 250 metros quadrados; o tempo de posse não foi preenchido no prazo legal; e o fato de o imóvel não ser público.

Portanto, concluímos pela dificuldade de reconhecimento da CUEM, que, embora esteja regulamentada desde 2001 e tenha *status* de direito real desde 2007, ainda precisa ser refletida, debatida e divulgada entre a sociedade, em especial aquelas pessoas que geralmente são desprovidas de acesso ao conhecimento.

#### 4.5 A CONCESSÃO COMO OBJETO DE GARANTIA HIPOTECÁRIA E INCLUSÃO FINANCEIRA

Conforme discutido anteriormente quanto à natureza jurídica da CUEM, trata-se de ato administrativo vinculado, reconhecida pela administração pública ao titular a prerrogativa de transações imobiliárias sobre ele.

Dispõe o art. 1.473 do CC, com alteração feita pela Lei n.º 11.481/2007, que podem ser objeto de hipoteca:

- I - os imóveis e os acessórios dos imóveis conjuntamente com eles;
- II - o domínio direto;
- III - o domínio útil;
- IV - as estradas de ferro;
- V - os recursos naturais a que se refere o Art. 1.230, independentemente do solo onde se acham;
- VI - os navios;
- VII - as aeronaves.
- VIII - o direito de uso especial para fins de moradia;
- IX - o direito real de uso;
- X - a propriedade superficiária;
- XI - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão

Isso ocorre porque a CUEM é direito real sobre coisa alheia e, por esse motivo, consiste em usufruir do bem, mas preservando a titularidade pública. Nesse caso, ao falar do instituto sob a perspectiva do sistema de garantias reais, não há dúvidas da sua semelhança com o antigo direito real denominado enfiteuse, no qual o enfiteuta recebe do proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, mas conservando o domínio direto. No mesmo sentido, o concessionário recebe do poder público competente o direito de usar, gozar e dispor da titularidade concessionária, com as devidas precauções já analisadas, mas conservando o domínio direto público com a administração pública.

Assim como o domínio útil pode ser objeto de hipoteca, teoricamente não haveria qualquer óbice para o reconhecimento da concessão com a mesma finalidade.

O art. 1.473, incisos II e VIII, do CC de 2002 estabelece uma importante disposição referente à hipoteca sobre a enfiteuse (domínio útil) e a CUEM, respectivamente. Esse dispositivo legal confere segurança jurídica aos interessados nessas modalidades de garantia.

Assim como a enfiteuse, a CUEM é um direito real sobre coisa alheia, que permite ao concessionário (titular do direito) utilizar e fruir de determinado imóvel pertencente a outrem (poder público). Nesse contexto, a hipoteca sobre a CUEM viabilizaria a obtenção de crédito, tornando-se uma forma eficaz de garantia para o financiamento de empreendimentos, aquisição de valores para bens de consumo, reformas no imóvel e outras transações. Ademais, créditos com garantia imobiliária possuem taxas de juros muito mais reduzidas do que créditos sem garantia.

Importa ressaltar que a hipoteca sobre a CUEM, assim como sobre o domínio útil, nos casos da enfiteuse, é um direito real de garantia que recai sobre o direito do concessionário ou do enfiteuta, não afetando o poder público ou direito do senhorio direto sobre a coisa. Assim, tanto o enfiteuta pode oferecer o domínio útil do imóvel em garantia quanto o concessionário pode ofertar o seu título de concessão, permitindo que o credor tenha a segurança necessária para realizar o empréstimo ou negócio jurídico.

Ao conceder o direito de hipoteca sobre a titularidade concessionária, o legislador amplia as possibilidades de acesso ao crédito e estimula o desenvolvimento econômico. Essa modalidade de garantia oferece ao credor a perspectiva de executar a hipoteca em caso de inadimplemento, promovendo a satisfação do crédito. Nesse sentido, o art. 1.473, inciso VIII, do CC de 2002, ao permitir a hipoteca sobre a CUEM, contribui

para a segurança das relações jurídicas envolvendo esse direito real, além de fomentar o acesso ao crédito e a realização de negócios, impulsionando o desenvolvimento econômico e a prosperidade das partes envolvidas.

#### 4.5.1 Resistência dos agentes financeiros e como vinculá-los

Levamos em consideração cinco pressupostos: (i) a CUEM pode ser objeto de hipoteca (art. 1.473, inciso VIII, do CC); (ii) de acordo com o art. 13 da Lei n.º 11.481/2007, a CUEM pode ser objeto de garantia real, assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do SFH; (iii) sua natureza mista permite, aqui, uma similitude e interpretação analógica ao instituto da enfiteuse; (iv) a factível resistência dos agentes financeiros em aceitar a CUEM como objeto de garantia, dada uma possível dificuldade de execução por se tratar de propriedade pública; (v) na prática, o credor hipotecário terá preferência na satisfação do seu crédito sobre o valor correspondente ao domínio útil do imóvel. Caso ocorra a execução da hipoteca, o imóvel poderá ser alienado judicialmente para pagamento do crédito garantido.

Feitas tais constatações, surge um primeiro questionamento: ao dar o título de concessão como garantia hipotecária, o proprietário (poder público) necessitaria ser notificado? Em caso análogo, em relação à enfiteuse, a 2.ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, referente ao processo de Apelação Cível n.º 1000708-41.2017.8.26.0615<sup>152</sup>, oriundo da Comarca de Tanabi, entendeu pela desnecessidade de notificação do senhorio direto (proprietário), por ausência de previsão legal. De acordo com o relator:

No caso de venda ou dação em pagamento do imóvel gravado, o senhorio deveria ser notificado para exercer o direito de preferência. De fato, o art. 683 do CPC de 1916 é inaplicável ao caso, já que a questão levantada nos autos trata de execução hipotecária, em que não há qualquer previsão para a notificação do senhorio.

Segundo questionamento: considerando que aceitar ou não um título como garantia, após seu reconhecimento em lei, decorre do exercício de autonomia privada

---

<sup>152</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **AC 1000708-41.2017.8.26.0615**. Relatora: Hertha Helena de Oliveira. Julgamento: 08/10/2019. Órgão Julgador: 2.ª Câmara de Direito Privado – Foro de Tanabi - 1.ª Vara. Publicação: 08/10/2019.

do credor, como vincular os agentes financeiros para que o instituto tenha eficácia? Tendo em vista que o título de concessão é negociado por ato *inter vivos*, o agente financeiro poderá estipular cláusula contratual em contratos mutuários, por exemplo, especificando que, caso seja necessária a execução da hipoteca relativa ao título de concessão, o adquirente do título de concessão em leilão terá direito à aquisição do bem, desde que preencha os requisitos da Medida Provisória n.º 2.220/2001, inclusive com preferência ao próprio poder público para retomada da plenitude dos exercícios proprietários.

#### 4.6 CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: A CAMINHO DA FUNÇÃO SOCIAL DO BEM PÚBLICO

Para além da discussão a respeito da função social do bem privado, a CUEM, como direito real previsto no art. 1.225, inciso XI, do CC, reflete a necessidade de conceituação da titularização da posse exercida em bens públicos e do dimensionamento da sua função social.

A tese da posse como direito autônomo ecoou para outras situações jurídicas propostas pelo CC. Conforme lembrado pelos professores Otávio Luiz Rodrigues Júnior e Rodrigo Leonardo Xavier:

A respeito do prestígio da obra "A função social da posse e a propriedade contemporânea", é de se conferir destaque à enorme repercussão na transformação social do direito positivo brasileiro por intermédio do ordenamento infraconstitucional. Em 1988, conforme antes destacado, Luiz Edson Fachin sustentou que a função social da posse, distinta da função social da propriedade, "está a exigir novo tratamento legislativo, compatível com a posse material e com a redução dos prazos de usucapião e lapsos de tempo mais exíguos" e, para tanto, o instituto da usucapião seria "ímpar para revelar a importância da posse como autônoma geradora de direitos a partir de uma fato".

A proposição ecoou.

....

**Outros institutos sobrevieram valorizando o uso, como expressão principal da posse, tal como a concessão de uso como direito real resolúvel tratado no art. 183 da Constituição Federal e na Lei n.º 13.465/2017.**<sup>153</sup> (grifo nosso)

<sup>153</sup> LEONARDO, Rodrigo Xavier; RODRIGUES JR., Otávio Luiz. A função social da posse: trinta anos depois. In: CORTIANO JÚNIOR, Eroulths; EHEHARDT JÚNIOR, Marcos (coords.). **Transformações no direito privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 566-567.

Assim, o concessionário é a figura do possuidor não proprietário a quem deverão ser concedidas algumas das prerrogativas até então formatadas apenas ao proprietário, como, por exemplo, o acesso ao crédito, objeto do tema proposto neste capítulo. Nesse contexto, a CF/88 reconhece, no Título VII – Da ordem econômica e financeira, algumas políticas urbanas, dentre elas, a usucapião especial urbana e a concessão de uso. Diante da impossibilidade da usucapião de bens públicos, a Constituição trouxe um novo instituto regularizador de urbanização da posse exercida em área pública.

Em 2001, houve uma tentativa de regulamentação da CUEM no projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade, nos arts. 15 a 20, que foram vetados pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso<sup>154</sup>, que logo em seguida a regulamentou com a edição da Medida Provisória n.º 2.220/2001, que dispôs sobre a concessão de uso especial de que trata o art. 183, §1.º, da CF/88 e criou o CNDU, com recente alteração pela Lei n.º 13.465/2017.

Na realidade, a CUEM possui natureza jurídica de ato administrativo vinculado. A administração pública outorga a concessão ao particular, facultando-lhe a utilização privativa do bem público para que a exerça mediante o cumprimento de determinada finalidade. Cumpridos os requisitos previstos na referida medida

---

<sup>154</sup> "O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público. O caput do art.15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em imóvel público. A expressão 'edificação urbana' no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que, no entanto, é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16. Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público. Os artigos 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público, sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial aos imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de defesa de interesse nacional, da preservação ambiental ou destinados a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação destas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art.17 em relação à ocupação em áreas de risco. O projeto não estabelece uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada. Por fim, não há no art. 18 a definição expressa de um prazo para que a Administração Pública processe os pedidos de concessão de direito de uso que, previsivelmente, virão em grande número a partir da vigência deste instrumento. Isto traz o risco de congestionar o Poder Judiciário com demandas que, num prazo razoável, poderiam e deveriam ser satisfeitas na instância administrativa. Pelas razões expostas, propõe-se o veto aos arts. 15 a 20 do projeto de lei. Em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas".

provisória, "outra medida não se espera da Administração senão a de outorgar a concessão. A lei não lhe outorgou qualquer margem de liberdade para decidir sobre a outorga ou não da concessão".<sup>155</sup>

Ainda nesse contexto, no dia 31 de maio de 2007, a Lei n.º 11.481 deu *status* de direito real à CUEM, inserindo-a no inciso XI do art. 1.225 do CC, concedendo-lhe eficácia real e garantindo que seu exercício seja objeto de hipoteca, nos termos do art. 1.473.

Considerando a linha de pensamento até aqui delineada, temos a primeira reflexão proposta: qual é a *mens legis* atribuída à passagem de *status* da CUEM de ato administrativo vinculado para direito real?

Dentre outros motivos, ao conceder eficácia real ao ato administrativo vinculado, o direito real de CUEM instituído a bens imóveis públicos se tornou passível de garantia hipotecária, conforme redação dada pelo art. 1.473 do CC:

"Podem ser objeto de hipoteca: [...] VIII – o direito de uso especial para fins de moradia", além do art. 13 da Lei n.º 11.481/2007, que garante que a CUEM deve ter sua aceitação assegurada pelos agentes financeiros no âmbito do SFH. Assim, o discurso dominante sobre a função social dos direitos reais confere o preenchimento não apenas da função social da propriedade privada, como também da função social dos direitos reais sobre coisas alheias, trazendo uma nova proposta à dinâmica da função social da propriedade pública, prova maior da superação entre público e privado.

Dentre os elementos norteadores dessa função social, destacamos a possibilidade da CUEM como requisito objetivo de garantia hipotecária que promove a função social dos direitos reais de garantia, resultando em instrumentos de dinamização das relações econômicas, valorização do mercado imobiliário e enaltecimento dos sistemas de financiamento de abertura de crédito dos seus titulares, estatisticamente representados, nesse caso, pela população de baixa renda sem meios ou condições de acesso à propriedade privada.

Contudo, existem entraves para que as instituições financeiras aceitem a CUEM como garantia hipotecária, tendo em vista as limitações existentes ao bem público e sua dificuldade quanto ao trâmite procedimental de expropriação de bens dessa natureza no processo de execução. É, então, necessário superar esse empecilho para que se possam reconhecer a inclusão financeira do não proprietário e a

---

<sup>155</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, p. 149, 2008.

importância do acesso ao crédito, tanto na sua dimensão social quanto individual, ao final garantindo a plena moradia adequada correlacionada ao "mínimo existencial".

Considerando que a CUEM é instrumento de garantia à moradia adequada – uma vez que o Brasil, nos últimos anos, legislou arduamente e ratificou diversos tratados e convenções internacionais que, direta ou indiretamente, buscaram consolidar garantias habitacionais –, a relevância do capítulo proposto encontra-se sustentada pela ressignificação do conceito de CUEM para que se possa alcançar o cumprimento da função habitacional desse instituto em toda a sua completude, a fim de comprovar como ocorre a resistência dos agentes financeiros e como vinculá-los para aceitabilidade da CUEM.

Feito isso, passaremos ao recorte das discussões de gênero que permeiam as reflexões até aqui propostas, envolvendo o direito à moradia digna, o acesso ao crédito e a inclusão financeira.

## 5 ACESSO AO CRÉDITO COMO FUNDAMENTO DA MORADIA ADEQUADA DA MULHER CONCESSIONÁRIA

A ideia de vulnerabilidade se apresenta no centro da discussão dos principais debates democráticos no contexto atual. Após a CF/88, tivemos um *boom* legislativo com escopo de proteger os "excluídos" do direito ao acesso ao mínimo existencial.

As vulnerabilidades podem ser apresentadas a partir de algumas categorias, dentre elas: a tutela integral da criança e do adolescente, a proteção das pessoas idosas, a segurança nas relações consumeristas etc. Os esforços empreendidos nesta pesquisa terão como recorte uma reflexão sobre a produção da justiça habitacional no campo de estudos da discussão a respeito da igualdade de gênero.

Em termos gerais, se analisarmos detalhadamente toda a construção histórico-jurídica a respeito dos debates de gênero no Brasil, o processo sempre foi muito lento. As principais disparidades entre homens e mulheres eram perceptíveis, especialmente, no âmbito familiar.

Durante todo o tempo de vigência das Ordenações Filipinas no Brasil, o marido detinha todo o poder sobre a esposa, representando-a nos atos jurídicos por ela celebrados. Ao homem, era permitido expressar o seu poder sobre a mulher via castigos corporais, podendo castigá-la e até matá-la, após a constatação de um adultério.<sup>156</sup> Segundo Michelle Perrot:

Dependente em seu corpo, ele pode receber "corretivos, como uma criança indócil, pelo chefe da casa, depositário de ordem doméstica". "Quem ama castiga". Bater na mulher é uma prática tolerada, admitida, desde que não seja excessiva. Se os vizinhos ouvem os gritos de uma mulher maltratada não interferem. "O homem deve ser o rei em sua casa".<sup>157</sup>

Àquela época, à mulher não era permitida a prática de simples atos, tais como: ser testemunha pública, ser curadora ou tutora, exercer o pátrio poder, que era exclusivo do marido, enfim, praticar quaisquer atos sem a autorização do esposo.

Em 14 de janeiro de 1890, foi publicado o Decreto 181, que constituiu o casamento civil no Brasil Republicano, e, com ele, foram estabelecidas novas regras, sendo uma delas a revogação dos castigos corporais que o marido poderia impor à

<sup>156</sup> RODRIGUES, Maria Alice. **A mulher no espaço privado**: da Incapacidade à Igualdade de direitos. São Paulo: Renovar, 2003. p. 70.

<sup>157</sup> PERROT, Michelle. **Minha história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2007. p. 47.

mulher. Essa realidade perdurou por muitos anos. Com a consolidação do CC de 1916, surgiram algumas poucas limitações à atuação do exercício do poder familiar que o marido detinha, mas isso não representava um reconhecimento dos direitos das mulheres, mas, sim, a preservação dos interesses da família e da própria propriedade.<sup>158</sup>

Na história do constitucionalismo brasileiro, no tocante aos direitos da mulher, a Constituição de 1934 consagrou pela primeira vez a igualdade entre os sexos, proibiu diferenças de salários para o mesmo cargo em razão do gênero, proibiu mulheres de trabalhar em indústrias insalubres, garantiu assistência médica e sanitária à gestante. A Constituição de 1937 manteve as conquistas da anterior e inseriu o direito a voto para as mulheres. Já a Constituição de 1946 retirou a expressão "sem distinção de sexo", representando um retrocesso nesse processo. A Constituição de 1967 reduziu o prazo para aposentadoria para 30 anos e a de 1969 em nada repercutiu no direito das mulheres.<sup>159</sup>

A segunda metade do século XX foi marcada por diversas manifestações feministas, sobretudo nos Estados Unidos, que se alastraram por diversos países, tendo como bandeira principal a luta pela liberdade da mulher. No Brasil, percebemos repercussões desses movimentos no campo legislativo, com a promulgação do Estatuto da Mulher Casada, no ano de 1962, e a Lei do Divórcio, no ano de 1977. O primeiro garantiu um rol de direitos para a mulher, tais como: autonomia para exercício de atividade laboral, possibilidade de recebimento de herança sem autorização do marido e direito à guarda dos filhos em caso de separação. Já a segunda representou uma libertação da mulher de relacionamentos abusivos a que a eternidade do casamento a submetia.

As principais mudanças vieram com a CF/88, que reforçou o princípio da igualdade na sociedade conjugal, vedou qualquer tipo de preconceito e alargou o conceito de família. Contudo, a luta é lenta e contínua e muito caminho ainda devemos percorrer para atingir a verdadeira igualdade.

---

<sup>158</sup> RODRIGUES, Maria Alice. **A mulher no espaço privado**: da Incapacidade à Igualdade de direitos. São Paulo: Renovar, 2003. p. 72.

<sup>159</sup> BERQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto; RAMALHO, Rossana Luiza de Lemos. A mulher nas constituições brasileiras: um estudo histórico das árduas conquistas femininas nas constituições do Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo de Conhecimento**, v. 7, n. 12, p. 125-147, dez. 2022. Disponível em: <https://www.nucleodeconhecimento.com.br/lei/constituições-brasileiras>. Acesso em: 24 maio 2023.

Em 1967, a Declaração sobre Eliminação de Discriminação contra a Mulher foi um importante marco na luta pela igualdade de gênero. No campo habitacional, em 2002, foi promulgado o Decreto 4.377, que reconheceu a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), prevendo, no art. 14, item 2, alínea h, "gozar de condições de vida adequadas, particularmente no que diz respeito à habitação, saneamento, fornecimento de eletricidade e abastecimento de água, transportes e comunicações".

Apesar de lentas, as conquistas dos últimos séculos foram fundamentais para avanço da igualdade de gênero nos campos social, político, familiar, econômico, físico e psíquico das mulheres. No entanto, ainda percebemos traços de uma sociedade machista e patriarcal, que impede a implantação da igualdade formal entre homens e mulheres.

Passaremos, então, à análise da vulnerabilidade feminina no tocante ao direito à moradia.

## 5.1 FEMINIZAÇÃO DO ACESSO À MORADIA: POR QUE FALAR EM DIREITO HUMANO À MORADIA DA MULHER?

Ao longo da história, a propriedade privada concentrou-se, majoritariamente, nas mãos de homens e isso gerou – e ainda gera – diversas consequências no campo patrimonial, creditício e habitacional em relação ao desequilíbrio do acesso à moradia adequada entre homens e mulheres.

Atualmente, mais de 70% dos imóveis no Brasil são registrados em nomes masculinos.<sup>160</sup> Por esse motivo, desde 2002, a Relatoria da ONU tem desenvolvido um intenso trabalho sobre moradia adequada às mulheres. E qual é o motivo? Na verdade, vários são os fatores que nos levam a fomentar políticas de proteção à mulher em relação ao direito à moradia.

Um dos principais problemas de acesso à moradia adequada no contexto brasileiro observados pela Relatoria da ONU sobre Direito à Moradia trata-se da "feminização da pobreza e necessidade de garantir direitos iguais para as mulheres em relação à moradia e à terra". Diante desse cenário, devemos, primeiramente, levantar o

---

<sup>160</sup> IPEA. **Dados coletados do IPEA em 2017.** Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526). Acesso em: 23 out. 2021.

seguinte questionamento: por que falar em direito à moradia da mulher? A resposta a essa pergunta foi alcançada por pesquisas que buscaram compreender o fenômeno acerca da necessidade de reconhecimento das diferenças entre homens e mulheres, a partir das políticas sociais de redistribuição e reconhecimento da diferença cultural.

Nesse sentido, afirma a professora Priscila da Silva Barboza, na sua tese de doutorado, que será marco teórico deste capítulo:

Em resumo, há duas formas de políticas sociais: as políticas de redistribuição material fruto do estado de bem-estar social (as quais exercem uma discriminação econômica em prol de pessoas sem acesso a certos bens) e as políticas por reconhecimento da diferença cultural (pretendem afirmar grupos que são oprimidos em função de seus modos de vida ou marcas culturais). Ambas as políticas possuem elementos em comum, em ambas as situações as demandas só podem ser satisfeitas mediante um tratamento diferencial por parte da legislação. Enquanto as políticas de discriminação reversa estão alicerçadas na noção de igualdade, pretendendo um tratamento diverso para certo grupo em função de opressões históricas, por outro lado, as demandas de preservação de determinada característica cultural, pretendem não só a igualdade, mas principalmente a afirmação da diferença de certos valores identitários (FERRES JÚNIOR, POGREBINSCHI, 2009, p.122-123; TAYLOR, 1998, p. 61-62).<sup>161</sup>

O Comentário n.º 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Relatoria da ONU estabeleceu os seguintes critérios para definição do melhor conteúdo a ser atribuído ao direito humano à moradia: (i) segurança da posse; (ii) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; (iii) economicidade; (iv) habitabilidade; (v) acessibilidade; (vi) localização e adequação cultural.

No que diz respeito à **segurança da posse**, valem as seguintes reflexões: se há mais homens proprietários no Brasil do que mulheres, a depender do regime de bens, quando casados ou em união estável, as mulheres se veem forçadas a sair de casa, permanecendo sem lar. Outro fator importante no contexto brasileiro centra-se no casamento infantil.

De acordo com dados apresentados em 2022 em audiência pública realizada no dia 23 de fevereiro na Comissão Externa a respeito da violência doméstica contra a mulher, ocorrida na Câmara dos Deputados<sup>162</sup>:

<sup>161</sup> BARBOZA, Priscila da Silva. **Tensões na regulação jurídica da violência de gênero no Brasil: Lei Maria da Penha, intimidade e reconhecimento**. 2016. 151 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, 2016. p. 17.

<sup>162</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados do Unicef apontam que o Brasil ocupa 4.º lugar em casamentos infantis no mundo. **Notícias**, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/8753645-dados-do-unicef-apontam-que-o-brasil-ocupa-o-4o-lugar-em-casamentos-infantis-no-mundo/>. Acesso em: 25 maio 2023.

O casamento infantil no Brasil é motivado, sobretudo, por aspectos como a pobreza e a vulnerabilidade social – e não por fatores ritualísticos ou culturais, como ocorre em outros Países. Em 2016, o número de casamentos ou uniões no Brasil foi de 1,09 milhão. Desse total, 137.973 incluíram pessoas com até 19 anos, sendo 28.379 meninos e 109.594 meninas. Outro dado relevante revela que 2,2 milhões de meninas brasileiras menores de 18 anos são casadas.<sup>163</sup>

Isso gera, dentre vários fatores, gravidez precoce, abandono escolar, distanciamento do mercado de trabalho e, conseqüentemente, ausência de ganho salarial digno, uma verdadeira cadeia de acontecimentos que retira da menina/mulher quaisquer possibilidades de autonomia financeira, patrimonial e, como consequência, habitacional.

A realidade de que as mulheres são prejudicadas no mercado de trabalho quando se tornam mães justifica, inclusive, uma renda salarial anual menor que a dos homens que se tornam pais.<sup>164</sup>

Por sua vez, a ausência de titulação da posse leva à necessidade de proteção do bem destinado à moradia da família. Em regra, quando isso acontece, as mulheres permanecem no lar, sem trabalho para proteção de uma possível remoção forçada, enquanto os homens saem para trabalhar. Permanecendo o dia no imóvel, como protetoras do bem, as mulheres acabam se distanciando, mais uma vez, do mercado de trabalho. Tal fato foi constatado pelo economista e pesquisador brasileiro Maurício José Serpa Barros de Moura, em sua tese doutoral pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no ano de 2009, publicada apenas em inglês, com o título *Property rights as a public policy tools: an empirical analysis of the social economics effects*<sup>165</sup>, conforme já analisado na seção 2.1.2 desta pesquisa.

Embora o objetivo principal do trabalho por ele realizado fosse demonstrar a relação direta entre o processo de titulação das comunidades brasileiras e o aumento proporcional na melhoria da qualidade de vida de todos os ocupantes da respectiva área onde o trabalho foi realizado, como objetivo secundário, o professor destaca o

---

<sup>163</sup> HELENA, Tory. Porque casamento infantis ainda são uma realidade no Brasil. **Educação e Território**, 26 abr. 2026. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/porque-casamentos-infantis-ainda-sao-uma-realidade-no-brasil/> Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>164</sup> PESQUISA indica que mulheres trabalham mais e ganham menos na área de finanças. **FGV**, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-indica-mulheres-trabalham-mais-e-ganham-menos-area-financas>. Acesso em: 25 maio 2023.

<sup>165</sup> Tradução livre: "Direito de propriedade como ferramenta de políticas públicas: uma análise empírica dos efeitos socioeconômicos".

aumento da renda familiar da área titularizada em razão, também, da saída da mulher para o mercado de trabalho.

Em relação ao requisito **disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura**, como as mulheres dedicam mais tempo aos afazeres domésticos, quando ocorre falta de água, por exemplo, são elas quem caminham para buscar recursos ou alternativas, sendo elas as mais impactadas com a precariedade dos serviços que envolvem o conteúdo de digna moradia.

Tratando-se do requisito **economicidade**, diante das estatísticas referidas a respeito da mulher e mercado de trabalho, elas não possuem acesso ao crédito, sendo, portanto, excluídas do mercado creditício e havendo maior dificuldade para aquisição da casa própria.

Sobre **habitabilidade**, há outro fator que deve ser considerado: no cenário de construções desordenadas, geralmente as instalações sanitárias são precárias. Com isso, o fato de as mulheres dividirem banheiros com várias pessoas, inclusive homens, aumenta o risco de violência sexual.

Já em relação ao requisito **localização adequada**, as mulheres são extremamente afetadas, em especial as mães, que necessitam de creches próximas às suas casas para que possam trabalhar fora; caso contrário, não poderão laborar. Sem trabalho e sem salário, tornam-se vítimas mais vulneráveis de relacionamentos abusivos, submetendo-se a eles para garantia de moradia para família.

As mulheres permanecem em desvantagens em relação à **acessibilidade**, sendo necessário pensar que geralmente, quando as mães trabalham, são as avós, e não os avôs, que cuidam dos netos; por isso, é preciso pensar numa rede de apoio para as mulheres idosas que auxiliam as famílias.

Mas não apenas isso. Um estudo realizado em 2015 por um grupo de estudantes do curso de Enfermagem da Universidade Federal de Alfenas fez uma análise minuciosa da literatura sobre o tema da insuficiência familiar para a pessoa idosa e suas principais consequências. A pesquisa enfatiza:

O conceito insuficiência familiar, apresenta-se, juntamente com o declínio da saúde psicológica, o declínio funcional da pessoa idosa. Este é igualmente caracterizado pelo comprometimento do comportamento de promoção da saúde, bem como pelo comportamento indevido de saúde, no contexto da disfunção de saúde. Portanto, interação restrita, como na viuvez, ou deficiente com os familiares está relacionada à maior dependência e vulnerabilidade a problemas de saúde no familiar idoso e conseguinte saúde física prejudicada

com suas prováveis complicações. A pessoa idosa com uma rede social restrita, ou seja, que conta ou convive pouco com seus familiares, também apresenta maior declínio em suas atividades devida diária, pois recebe menor assistência nas tarefas do dia a dia, incluindo o cuidado físico.<sup>166</sup>

Portanto, quando se trata da pessoa idosa, em especial pelo fenômeno do envelhecimento populacional que ocorre em todo o mundo, necessária se faz uma análise ainda mais apurada sobre o direito à moradia. Sendo assim, no grupo das hipervulnerabilidades, encontram-se as mulheres idosas.

Em estudo complementar sobre envelhecimento e gênero no Brasil, Lara Carvalho e Cléria Maria, do Programa de Pós-Graduação em Saúde da Universidade de Franca, afirmam:

O envelhecimento populacional brasileiro é marcado pela feminização da velhice. Em 2000, 55% da população era do sexo feminino. O peso das mais idosas passará de 18% no ano 2000 para 30,8% em 2050, significando um envelhecimento da própria população idosa. Haverá assim, em meados do século, quase duas mulheres para cada homem entre os mais idosos. Segundo o IBGE (2007), na última pesquisa do PNAD (2008), o maior número de idosas encontra-se na região Sudeste (57,2%), seguido do Sul (55,9%). Além disso, nascem mais homens, mas as mulheres são as que vivem mais. A expectativa de vida ao atingir 60 anos também acompanha o sexo, com mais 19,3 anos de vida, em média, para as mulheres contra 16,8 anos para os homens. A menor mortalidade feminina explica essa diferença e faz com que essa taxa cresça cada vez mais. Como consequência disso, quanto mais velho for o contingente estudado, maior será o número de mulheres. Isso se deve a comportamentos específicos do homem e da mulher: mulheres frequentam mais os centros de saúde, homens estão mais expostos a acidentes de trabalho e de trânsito e somam-se à prevalência de alcoolismo, drogas e tabagismo – vícios que afetam também mulheres, mas em menor proporção. No entanto, mesmo após tantas conquistas no universo feminino, envelhecer ainda torna as idosas mais vulneráveis, devido a vários aspectos. A vulnerabilidade busca a universalidade e considera os planos individual, social e programático indivisíveis. Os idosos, principalmente as mulheres, apresentam altas taxas de dependência e declínio da capacidade funcional, o que as leva a maior fragilidade, perda da autonomia e acaba impedindo-as de realizarem suas atividades cotidianas. Um estudo feito pela OMS revela que embora as mulheres tenham uma esperança de vida maior que a dos homens, a proporção de anos vividos com doença também é maior.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> SOUZA, Alessandra de; PELEGRINI, Tamara dos Santos; RIBEIRO, João Henrique de Moraes; PEREIRA, Daniele Sirineu; MENDES, Maria Angélica. Conceito de insuficiência familiar na pessoa idosa: análise crítica da literatura. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 68, n. 6, p.1183, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-767776>. Acesso em: 25 maio 2020.

<sup>167</sup> BUENO, Cléria Maria Lobo Bittar; LIMA, Lara Carvalho Vilela de. Envelhecimento e gênero: a vulnerabilidade de idosas no Brasil. **Revista Saúde e Pesquisa**, v. 2, n. 2, p. 273-280, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/saudpesq/article/view/1173>. Acesso em: 23 jul. 2023.

Apesar de tantos avanços, seja no campo da literatura jurídica ou de outras áreas do conhecimento, seja no arcabouço legislativo, senão também na mentalidade de novas gerações, a discussão sobre a moradia adequada da mulher vai muito além de atender às suas necessidades materiais básicas, envolvendo uma longa história marcada pelo machismo, patriarcalismo proprietário, desigualdade, discriminação e opressão.

Assegurar que as mulheres tenham acesso à propriedade, aos bens, ao crédito, à terra, enfim, à autonomia patrimonial, é fundamental para questionar e modificar as estruturas das relações de poder, a opressão de gênero, a fim de garantir visibilidade nas pautas urbanísticas e habitacionais.

## 5.2 VIOLÊNCIA PATRIMONIAL CONTRA A MULHER: UM DEBATE NECESSÁRIO

Como já vimos, a construção histórica da condição de tutela da mulher e do reconhecimento de direitos no ordenamento jurídico brasileiro foi lenta e marcada por eventos importantes que culminaram na promulgação da Lei n.º 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

Os dados sobre violência doméstica não serão apresentados nesta pesquisa, pois não se trata de estudo específico deste trabalho. Contudo, ainda hoje, a violência contra mulher é alarmante, basta ligar nos noticiários para nos depararmos frequentemente com casos de feminicídio. Nesse contexto, a Lei Maria da Penha elenca cinco formas de violência contra a mulher: (i) a violência física; (ii) a violência psicológica; (iii) a violência sexual; (iv) a violência moral; (v) a violência patrimonial, sendo esta entendida como:

Artigo 7.º, IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.

Após a Lei Maria da Penha, outros marcos importantes sobre violência patrimonial foram enfatizados. Em 2021, foi aprovado o Enunciado 37 do Instituto Brasileiro de Direito de Família e Sucessões: "Nos casos que envolverem violência doméstica, a instrução processual em ações de família deve assegurar a integridade física, psicológica e patrimonial da vítima". Em 15 de fevereiro de 2022, foi editada a

Recomendação 128 do Conselho Nacional de Justiça: "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero", no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Segundo o Conselho Nacional de Justiça:

Não se pode deixar de afirmar, outrossim, que a construção de estereótipos de gênero relacionados aos papéis e expectativas sociais reservados às mulheres como integrante da família pode levar à violação estrutural dos direitos da mulher que, não raras vezes, deixa a relação (matrimônio ou união estável) **com perdas financeiras e sobrecarga de obrigações, mormente porque precisa recomeçar a vida laboral e, convivendo com dificuldades financeiras**, deve destinar cuidados mais próximos aos filhos, mesmo no caso de guarda compartilhada.

Diante de uma demora em uma decisão de mérito, dificuldades surgem especialmente para as mulheres, **como ficar sem renda e sem ter acesso aos bens comuns**, tendo ainda que arcar com todos os cuidados dos filhos e das filhas.<sup>168</sup>

Dentre as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, talvez a menos trabalhada pela literatura e pela jurisprudência seja a violência patrimonial. De acordo com o professor Mário Luiz Delgado:

[...] fatores que contribuem para o silêncio da vítima: a vergonha, a crença na mudança do parceiro, a inversão da culpa, a revitimização pelas autoridades e o medo de reviver o trauma. Entretanto, esses fatores parecem explicar melhor a inação das vítimas nas situações de violência física, violência sexual, violência psicológica e violência moral. Com mais razão, ainda, nas populações de mais baixa renda ou menor nível de escolaridade. Mas, de modo algum, explicam a inação das vítimas nos casos de crimes cometidos com violência patrimonial. Inação essa que se verifica até mesmo entre pessoas de alto padrão de renda e alto nível de escolaridade.

Basta se indagar em quantos litígios de família, patrocinados por advogados privados, derivam notícias, representações ou queixas à autoridades competentes tendo por objeto a violência patrimonial contra a mulher?<sup>169</sup>

A discussão a respeito da violência patrimonial contra a mulher ultrapassa a ideia de destruição de objetos da vítima, subtração de documentos ou instrumentos de trabalho. Na verdade, o rol do inciso IV do art. 7.º da Lei Maria da Penha vem sendo considerado um rol exemplificativo para incluir todas as situações de humilhação que as mulheres sofrem em razão da desvantagem e ausência de autonomia

<sup>168</sup> DELGADO, Mário Luiz. A Recomendação CNJ n.º 128 e o combate à violência patrimonial contra a mulher. **Consultor Jurídico**, 02 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-02/processo-familiar-cnj-combate-violencia-patrimonial-mulher>. Acesso em: 17 abr. 2023.

<sup>169</sup> DELGADO, Mário Luiz. A violência patrimonial contra a mulher nos litígios de família. **RJLB**, v. 2, n. 2, p. 1047-1072, 2016. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016\\_02\\_1047\\_1072.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016_02_1047_1072.pdf). Acesso em: 23 maio 2022.

patrimonial em relação aos maridos e companheiros. Muitos, inclusive, insistem em proibir que suas esposas exerçam atividades laborais, para que a relação de dependência e subordinação econômica não desapareça.

Duas recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo demonstram o entendimento no mesmo sentido. Tendo em vista o segredo de justiça que permeia os processos, não foi possível acessar o inteiro teor, mas as informações podem ser obtidas do próprio *site* do tribunal:

A 42.<sup>a</sup> Vara Cível Central da Capital julgou procedente pedido movido por uma mulher para embargar dívida cobrada pelo ex-marido, oriunda de suposto contrato de empréstimo simulado. No processo foi aplicado o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, do Conselho Nacional de Justiça, e reconhecida violência de gênero, de cunho patrimonial. Cabe recurso da decisão.

Segundo os autos, a embargante mantinha contrato de mútuo com a empresa administrada pelo ex-cônjuge, que postulou a execução da dívida após a separação do casal. "Aparentemente, a tese da empresa embargada é irrefutável. De fato, o contrato que baseia a execução é mútuo formalmente assinado pela embargante, na qualidade de pessoa capaz para os atos da vida civil", afirmou o juiz André Augusto Salvador Bezerra. "Analisando, contudo, os argumentos expostos na inicial dos embargos, somados à prova oral produzida sob o crivo do contraditório, verifico que a situação não é exatamente o que a formalidade do documento revela", continuou o magistrado. Constatou-se em juízo que tal contrato tratava-se de simulação para desviar patrimônio em desfavor de credores, servindo como objeto de chantagem, por parte do embargado, para evitar o fim do casamento. "Não há, portanto, um mútuo válido. Há, na verdade, um fato jurídico realizado para prejudicar credores de empresa e legitimar a violência de gênero de ex-marido contra ex-esposa."

O magistrado aplicou no caso o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, uma vez que o processo diz respeito a bens e dívidas adquiridos na constância de relação matrimonial "A violência patrimonial contra mulher está na dinâmica familiar típica do chamado patriarcado: um marido, sócio da embargada, trata sua esposa como incapaz, deixando esta ter relevância na vida patrimonial do casal apenas para livrar a empresa daquele do dever de honrar seus credores. E mais: quando o vínculo matrimonial termina, essa limitação é utilizada contra a própria mulher", analisou o juiz.

O processo tramita em segredo de Justiça.<sup>170</sup>

Em outro caso, o mesmo tribunal assim entendeu:

A 6.<sup>a</sup> Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo condenou um homem a pagar à ex-companheira indenização por danos morais em razão de violência psicológica e patrimonial durante união estável. O pagamento foi fixado em R\$ 20 mil.

<sup>170</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Justiça reconhece violência patrimonial de gênero em cobrança movida por ex-marido após término de casamento. **TJSP Notícias**, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=90851>. Acesso em: 11 out. 2023.

Em primeiro grau, a sentença julgou procedente ação de reconhecimento e dissolução de união estável, mas negou o pedido de indenização. Na apelação, o dano moral foi reconhecido. De acordo com o acórdão, gravações de áudio e mensagens de texto registraram que o homem proferia insultos, controlava o uso dos recursos do casal e ameaça se desfazer de objetos da mulher caso ela não lhe entregasse todo o salário. A vítima informou, ainda, que precisou se submeter a tratamento psicológico após o término da união. "O cometimento do ato ilícito pelo réu é patente; o conjunto probatório carreado ao todo é robusto no sentido de estampar a agressividade com que ele se dirigia à ex-companheira", afirmou a relatora, desembargadora Ana Zomer.

A magistrada destacou que a possibilidade de arbitramento de indenizações em casos de violência doméstica é pacífica na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e que, no processo, estão presentes os elementos do dano e do nexa causal. "Dos fatos narrados e comprovados pela autora, percebe-se que a separação do casal foi permeada por intensa violência de cunho doméstico, o que, por si só, revela a gravidade do ocorrido e o sofrimento psíquico a que foi a mesma submetida, insultada, humilhada gravemente em sua honra e controlada financeiramente. A autora demonstrou os prejuízos em sua esfera emocional decorrentes da conduta ilícita", escreveu a desembargadora.

Também participaram do julgamento as desembargadoras Ana Maria Baldy e Maria do Carmo Honório. A decisão foi unânime.<sup>171</sup>

Podemos considerar outras situações como sendo violência patrimonial, em diferentes dimensões, tais como: o marido/companheiro que deixar intencionalmente de pagar alimentos à esposa/companheira quando obrigado a fazê-lo; dissipar o patrimônio da empresa familiar; transferir bens da família para a empresa; usar o cartão de crédito da esposa sem a sua autorização e não pagar; administrar o dinheiro da esposa sem sua autorização; fazer com que a mulher arque com todas as despesas familiares, ainda que o marido tenha uma atividade laboral; proibir a esposa/companheira de exercer atividade remunerada, quando esse é o seu desejo.

Muitas vezes, a violência patrimonial se apresenta como consequência da violência física e/ou moral, a exemplo da mulher que, por medo do marido, diante de ameaças reais e agressões físicas, literalmente foge da residência, deixando todos os seus pertences para trás, e acaba por não realizar a partilha de bens; nesse caso, a violência patrimonial é desencadeada pela ameaça. Outro exemplo são os casos em que o casal constrói o imóvel, moradia da família, no terreno dos pais do marido e, diante de ameaças sob o argumento "o terreno é da minha família", a mulher acaba indo embora sem a partilha das acessões realizadas ou dos bens móveis que adquiriu na constância da relação.

---

<sup>171</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Homem deve indenizar ex-companheira por violência psicológica e patrimonial. **TJSP Notícias**, 15 maio 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=91659&pagina=1>. Acesso em: 11 out. 2023.

Sendo assim, podemos conceituar violência patrimonial contra a mulher todo e qualquer ato praticado que viola a autonomia financeira e patrimonial da mulher, colocando-a em desvantagens, desequilíbrio ou situações humilhantes no que diz respeito à renda, riqueza suficiente para pagar as despesas relativas à sua subsistência ou padrão de vida, mantendo-a forçadamente à sua dependência.

Garantir a autonomia patrimonial para a mulher assegura o cumprimento da sua própria dignidade.

#### 5.2.1 Instrumentos para coibir a violência patrimonial e proteger a moradia da mulher

Ainda que de forma lenta, percebemos alguns avanços no campo jurídico sobre a proteção patrimonial da mulher, os quais se apresentam na forma de leis, institutos ou interpretações judiciais. Passaremos à análise de cinco desses instrumentos que visam a proteger a mulher, em situação de violência ou não, mas que desencadeiam importantes reflexões na visão interdisciplinar entre as áreas jurídicas, psicológicas e financeiras no tocante aos debates sobre gênero e proteção habitacional da mulher.

##### a) Programa Minha Casa, Minha Vida

Em 2009, o governo federal lançou o programa conhecido como Minha Casa, Minha Vida, com a promulgação da Lei n.º 11.977, objetivando promover a política nacional urbana e a redução do déficit habitacional, além de prever outras medidas de REURB.

A legislação primeva foi alterada diversas vezes e, em todas as versões, era possível observar medidas de proteção ao direito habitacional da mulher, como, por exemplo, prioridade na tramitação do pedido em relação às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e contratos e registros efetivados no âmbito do programa formalizados, preferencialmente, em nome da mulher. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do programa, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos federais, é registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvem recursos do FGTS. Ainda, os contratos em que o beneficiário final é mulher chefe de família, no âmbito do programa ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, estados, Distrito

Federal ou municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 do CC, excetuados os casos que envolvem recursos do FGTS.<sup>172</sup>

Em 2021, com a mudança do governo federal, foi editada a Lei n.º 14.118, conhecida como Programa Casa Verde e Amarela, dispondo nos arts. 4.º, inciso III, 13 e 14 dispositivos muito semelhantes ao programa anterior.<sup>173</sup>

Recentemente, a atual lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – Lei n.º 14.620/2023 – manteve os benefícios concedidos às mulheres chefes do lar, mas trouxe importantes acréscimos em relação às mulheres vítimas de violência doméstica, tanto no tocante à prioridade na tramitação do pedido quanto à possibilidade de realização de distrato antes do término do contrato, com possibilidade de aquisição em outra unidade habitacional.

Art. 8.º Serão priorizadas, para fins de atendimento a provisão subsidiada de unidades habitacionais com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS, do FAR ou do FDS, as famílias:

I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;

**VII - que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme o disposto na Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);**

Art. 10. Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa serão formalizados, prioritariamente, no nome da mulher e, na hipótese de ela ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do

<sup>172</sup> Art. 1.647. Ressalvado o disposto no art. 1.648, nenhum dos cônjuges pode, sem autorização do outro, exceto no regime da separação absoluta: I - alienar ou gravar de ônus real os bens imóveis; II - pleitear, como autor ou réu, acerca desses bens ou direitos; III - prestar fiança ou aval; IV - fazer doação, não sendo remuneratória, de bens comuns, ou dos que possam integrar futura meação. Parágrafo único. São válidas as doações nupciais feitas aos filhos quando casarem ou estabelecerem economia separada. Art. 1.648. Cabe ao juiz, nos casos do artigo antecedente, suprir a outorga, quando um dos cônjuges a denegue sem motivo justo, ou lhe seja impossível concedê-la. Art. 1.649. A falta de autorização, não suprida pelo juiz, quando necessária (art. 1.647), tornará anulável o ato praticado, podendo o outro cônjuge pleitear-lhe a anulação, até dois anos depois de terminada a sociedade conjugal. Parágrafo único. A aprovação torna válido o ato, desde que feita por instrumento público, ou particular, autenticado.

<sup>173</sup> Lei n.º 14.118/2020: **Art. 4.º** O Poder Executivo federal definirá: **III** - os critérios de seleção e de hierarquização dos beneficiários, bem como as regras de preferência aplicáveis a famílias em situação de risco ou vulnerabilidade, que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar ou de que façam parte pessoas com deficiência ou idosos, entre outras prioridades definidas em leis específicas ou compatíveis com a linha de atendimento do Programa; **Art. 13.** Os contratos e os registros efetivados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher e, na hipótese de esta ser chefe de família, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 do Código Civil. **Art. 14.** Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado pelo Programa Casa Verde e Amarela na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuadas as operações de financiamento habitacional firmadas com recursos do FGTS.

cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647, 1.648 e 1.649 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

§ 1.º O contrato firmado na forma prevista no **caput** será registrado no cartório de registro de imóveis competente, com a exigência de simples declaração da mulher acerca dos dados relativos ao cônjuge ou ao companheiro e ao regime de bens.

§ 2.º Na hipótese de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido, construído ou regularizado no âmbito do Programa na constância do casamento ou da união estável será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável.

§ 3.º Na hipótese de haver filhos do casal e a guarda ser atribuída exclusivamente ao homem, o título da propriedade do imóvel construído ou adquirido será registrado em seu nome ou a ele transferido, revertida a titularidade em favor da mulher caso a guarda dos filhos seja a ela posteriormente atribuída.

§ 4.º O disposto neste artigo não se aplica aos contratos de financiamento firmados com recursos do FGTS.

**§ 5.º A mulher vítima de violência doméstica e familiar que esteja sob medida protetiva de urgência está autorizada a realizar o distrato dos contratos de compra e venda antes do prazo final contratual, sendo-lhe permitido ser beneficiada em outra unidade habitacional, independentemente do registro no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut).**

Em que pese haver discussões sobre a possível inconstitucionalidade das medidas previstas, mantemos o entendimento não apenas da constitucionalidade dos benefícios perquiridos na lei, mas a ideia de que as medidas retratam consertos históricos que deflagraram e estriparam da mulher o acesso à moradia e as condições de realização de lares "para além da violência". Como afirma Carlos Ayres Britto, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade n.º 19, julgada em 2012, sobre a Lei Maria da Penha: "As mulheres são, quase que invariavelmente, o eixo em torno do qual gravitam os núcleos domésticos a que chamamos de família".<sup>174</sup>

#### b) Usucapião familiar e Projeto de Lei n.º 763/2023

Usucapião especial por abandono familiar, usucapião especial urbana familiar, usucapião pró-família, usucapião especial por abandono do lar, usucapião conjugal ou entre cônjuges, usucapião afetiva ou simplesmente usucapião familiar foram algumas nomenclaturas dadas pela doutrina e jurisprudência brasileira para o instituto previsto no art. 1.240-A do CC.

---

<sup>174</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 19**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 09/02/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 09/02/2012. Disponível em: Acesso em: 28 jan. 2021.

A modalidade familiar aduz a dois ramos fundantes do direito civil, quais sejam: o direito das coisas e o direito das famílias. Isso implica uma análise consubstancial de alguns conceitos inerentes a uma matéria que passaram a interferir em outra, como, por exemplo, os conceitos de meação, abandono do lar e entidade familiar, que são tipicamente tratados pela doutrina familiarista e passaram a ser analisados para caracterização dessa forma de usucapião.

Em 2009, o Poder Executivo inaugurou o programa habitacional conhecido como Minha Casa, Minha Vida, mediante a Medida Provisória n.º 459, conforme já mencionado nesta pesquisa. No dia 7 de julho, a referida medida provisória foi convertida na Lei n.º 11.977 e, nesse primeiro momento, não havia qualquer previsão de uma nova modalidade de usucapião.

No dia 1.º de dezembro de 2010, o Poder Executivo reajustou o Programa Minha Casa, Minha Vida por meio da Medida Provisória n.º 514, que foi convertida na Lei Federal n.º 12.424/2011. Tal legislação, além de reformular o programa habitacional para moradia da população de baixa renda, tratou de questões relacionadas à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, bem como inseriu no CC o art. 1.240-A, acrescentando uma modalidade de usucapião urbana, conforme art. 9.º.

Ocorre que a Medida Provisória n.º 514 também não regulava qualquer forma de usucapião. Assim, como poderia ter sido incluída na Lei n.º 12.424? O professor Ricardo Aronne, com muita seriedade, explica tal situação.

[...] Mas como se lograr seria essa afirmação se nenhuma linha dessa MP era dedicada ao que se constituiu o art. 1.240 A do Código Civil? Porque ao ver o termo do prazo se esgotar sem aprovação da Medida e suas respectivas consequências eficazes emergirem, a solução dada foi a conversão daquela em um projeto de lei, a ser votado com urgência, visto que tampouco possuía maiores alterações. Tanto era assim que a exposição de motivos foi, respectivamente, transcrita ao projeto que teve tramite.

Ainda poderia permanecer dúvida quanto à relevância disso ao tema, mas quando percebe-se que, como por mágica, a inclusão do artigo legal em comento se dá pelo último dispositivo desse diploma, tudo pode mudar de figura. Como em um conto não-linear, não raro iluminado atemporalmente de sentido, cabe aqui um recorte para posterior retomada, com a inclusão da razão, em contexto, do texto incluído da norma civil postulada no projeto, substitutivo da Medida Provisória Originária.

A Medida Provisória referida, é analisada em Comissão, não sendo objeto de debate direto no Plenário. Quando chega a tal ponto, a sua discussão é muito reduzida e o conhecimento dado aos demais parlamentares se restringe quase que somente a exposição de motivos da norma.

**Dentro das comissões, no debate das propostas ao Minha Casa Minha Vida, um dos pontos em que os iluminados legisladores do planalto se detiveram, foi que não raro os casais constituintes das famílias**

**simples das planícies, para os quais o programa se dirige, tinha sua união dissolvida. Que em razão disso, a mulher, normalmente, era abandonada e fica vulnerável; enquanto o homem depois, ao divórcio, separação ou dissolução, viria a postular a sua meação. E mais, que esse era mais um problema que atribulava o Judiciário, sendo desejável um mecanismo que também lograsse aliviar-lhe de tal peso.**

Assim, emergiu o tema, cuja solução foi dada no substitutivo Projeto de Lei votado em plenário, cujo último dispositivo introduzia o respectivo artigo no Código. Votado mediante o conhecimento da exposição de motivos de uma lei dirigida ao mencionado programa social de financiamento de moradias populares do Governo Federal e que não tem nenhuma ligação com a criação de mais um tipo de usucapião no Direito Privado brasileiro e não faz qualquer referência a isso.<sup>175</sup>

Por fim, conclui o autor que "os parlamentares que não participaram da respectiva comissão que originariamente discutiu a Medida Provisória, sequer sabiam que estavam votando a inclusão de um dispositivo no Código Civil". Assim, "contaminado o processo legislativo", estaria contaminado todo o instituto material.

A doutrina se debruça sobre outras críticas, não menos importantes ao referido instituto. Afirma Guilherme Augusto Pinto da Silva que a modalidade de usucapião em análise traz algumas "patologias jurídicas":

A uma pela manifesta ofensa ao princípio da legalidade no infecundo processo legislativo, que culminou em conversão de uma Medida Provisória cujo escopo era diverso do que se apresenta, agora, em Lei. Também por que a regulamentação é restrita ao imóvel urbano deixando à mercê parcela da sociedade que vivencia ambiente social distinto, bem como àqueles cuja área do imóvel exceda 250 metros quadrados (duzentos e cinquenta metros quadrados).

Mas as inquietações não cessam: a usucapião familiar não só pretende resgatar a discussão da questão da culpa na dissolução da união conjugal, como deturpa os efeitos jurídicos da separação de fato e do regime da comunhão de bens. Ou seja: verificada a separação de fato, os bens comuns regem-se pelo estado de mancomunhão ou condomínio?<sup>176</sup>

Há teses diferentes arguidas por outros doutrinadores civilistas. Por exemplo, Benedito Silvério Ribeiro, em seu clássico *Tratado de usucapião*, nos propõe outra reflexão:

<sup>175</sup> ARONNE, Ricardo. A usucapião por abandono familiar e o cinismo: ligeiro ensaio cinico de longo título sobre o que não é mesmo que digam ser o que jamais será. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 183-195, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/115/114>. Acesso em: 05 jun. 2016.

<sup>176</sup> SILVA, Guilherme Augusto Pinto da. Usucapião familiar: Quo vadis domine? **Iurisprudentia: Revista da Faculdade de Direito da AJES**, v. 2, n. 3, p. 118-134, 2013. Disponível em: <http://revistaiurisprudentia.com.br/arquivos/20131114213527.pdf>. Acesso em: 31 maio 2016.

Chegaram autores a atinar com a inconstitucionalidade da disposição legal, seja no que toca ao direito de propriedade, seja no concernente ao regime de bens, seja na atribuição da titularidade do bem à culpa pela separação consistente no abandono do lar.

Não há que falar em infringência de regras constitucionais, sobretudo no que tange à propriedade, uma vez que a usucapião constitui forma de aquisição do domínio por parte daquele que exerce posse durante o tempo previsto em lei, em detrimento do proprietário omissor e que não dá um fim social à propriedade.

A questão relativa ao regime de bens não interfere com a pretensão usucapiatória, nada tendo que ver com as regras de partilha ou de extinção de condomínio, cediço que a prescrição aquisitiva incide a partir do rompimento do vínculo conjugal ou da união estável.

A Emenda Constitucional n. 66/2010, que trata do divórcio, tão somente eliminou prazos, de um ano, para a conversão da separação em divórcio, quanto para a prévia separação de fato, de dois anos.

Cabe ainda considerar que o intento do legislador constitucional quanto a não interferir na vida familiar de pessoas casadas ou que vivam em união estável não arreda que se possa discutir na ação de usucapião, sob exame, a figura do abandono do lar, não como motivo da separação litigiosa, mas sob o ângulo de requisito da prescrição aquisitiva focada.<sup>177</sup>

Apresentadas algumas críticas de grande importância para a reflexão do direito civil, até o momento a usucapião familiar não foi retirada do CC nem mesmo é objeto de ação de inconstitucional ou outra via que poderia suprimir sua validade, legitimidade e eficácia. Eis o dispositivo em análise:

Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Assim, o instituto da usucapião familiar busca beneficiar o cônjuge ou companheiro que ficou no lar, garantindo-lhe o mínimo necessário para viver com dignidade. Embora a legitimidade ativa seja daquele que permaneceu no lar, o homem ou a mulher abandonado, em razão do princípio da igualdade consagrado constitucionalmente, podemos concluir que, na prática, o instituto trata de uma forma de garantir proteção à moradia da esposa ou da companheira.

Essa afirmação decorre de dois argumentos que podem ser evidenciados no contexto das Leis n.º 11.977/2009 e n.º 12.424/2011: (i) na comissão de debate das

<sup>177</sup> RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 8. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2. p. 1030.

propostas do Programa Minha Casa, Minha Vida, tal argumento foi levantado pelos legisladores, conforme analisamos anteriormente nesta pesquisa, e, em outros momentos na mesma lei, podemos perceber a proteção à mulher; (ii) estatisticamente, os dados revelam que os homens brasileiros abandonam mais os lares do que as mulheres. A partir das estatísticas do IBGE – embora esse critério não tenha sido diretamente pesquisado –, podemos chegar a tal conclusão pelo número de mulheres chefiando sozinhas as famílias brasileiras: de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, divulgada em 2014, 39,3% dos domicílios em áreas urbanas no Brasil são chefiados por mulheres.<sup>178</sup>

Conforme o sociólogo e professor da Universidade Federal do Amazonas, Renan Freitas Pinto, dentre outros motivos, o aumento da chefia feminina nos lares brasileiros ocorre em razão do abandono dos maridos. Na maioria dos casos, segundo ele, "quando isto ocorre, as mulheres se vêem obrigadas a assumirem o papel de gerenciadoras do lar".<sup>179</sup>

Nos anos de 2003, 2005 e 2006, a Relatoria da ONU sobre Direito à Moradia apresentou relatórios sobre o acesso das mulheres à moradia adequada. A partir deles, dentre vários obstáculos para a concretização do direito à moradia das mulheres, encontramos a violência contra a mulher e questões sociais e culturais de cunho discriminatório. Nesse sentido, podemos citar o último relatório da ONU sobre o tema, datado de 26 de dezembro de 2011:

*La situación del derecho de la mujer a una vivienda adecuada es fundamental, no solo para comprender el rostro femenino de la pobreza en todo el mundo, sino también para entender la dinámica de la desigualdad entre los géneros en sí misma, tanto dentro como fuera del hogar.*<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Dados completos em: SANTANA, Nadia Muñoz. Mulheres respondem por 37,3% dos lares do país, diz IBGE. **Metro**, 02 nov. 2014. Disponível em: <http://www.metrojornal.com.br/nacional/brasil/mulheres-respndem-por-373-dos-lares-do-pais-diz-ibge-140241>. Acesso em: 21 jun. 2016.

<sup>179</sup> PINTO, Renan Freitas. Mais mulheres chefiam famílias no Amazonas, diz IBGE. **D24AM**, 08 set. 2010. Disponível em: <http://new.d24am.com/noticias/amazonas/mais-mulheres-chefiam-familias-amazonas-ibge/6839>. Acesso em: 21 jun. 2016.

<sup>180</sup> Tradução livre: "A situação do direito da mulher à moradia adequada é fundamental, não somente para compreender a face feminina da pobreza em todo mundo, mas também para entender a dinâmica da desigualdade dos gêneros em si mesmo, tanto dentro como fora do lar". (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre o tema n.º 19/53 de 26 de dezembro de 2011**. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/10/A.HRC\\_.19.53\\_sp.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/10/A.HRC_.19.53_sp.pdf). Acesso em: 21 jun. 2016).

Portanto, a usucapião familiar, sem dúvida, nos revela uma medida de garantia do direito à moradia adequada da mulher ou da companheira que foi abandonada pelo seu consorte, sem excluir a igualdade de gêneros, ou seja, lembrando que tal medida pode também beneficiar o homem abandonado.<sup>181</sup>

No dia 1.º de março de 2023, foi apresentado pelo deputado federal Adriano do Baldy o Projeto de Lei n.º 763, com o objetivo de alterar o art. 1.240-A do CC para instituir a usucapião familiar especial e reduzir o prazo de dois para um ano quando a posse *ad usucpationem* for exercida por mulher vítima de violência doméstica.

Art. 2.º A Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar acrescida do art. 1.240, parágrafo único, com a seguinte redação:  
Art 1.240 Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a 1 ano se o possuidor for pessoa vítima de violência doméstica, pessoa idosa ou residir.

Nesse sentido, considerando que um dos maiores medos das mulheres em situação de violência doméstica recai sobre a perda da moradia, a tutela dos filhos e da família, o projeto de lei visa à proteção maior das mulheres em hipervulnerabilidade e merece atenção especial.

#### c) Dos alimentos e alimentos compensatórios

O tema dos alimentos está intrinsecamente relacionado com a violência doméstica, em especial com a temática da violência patrimonial. Isso porque, em qualquer caso em que haja fixação de alimentos entre cônjuges ou companheiros, a ausência do seu adimplemento, quando o marido possui meios para fazê-lo, pode caracterizar, a depender do caso, violência patrimonial.

---

<sup>181</sup> Esta pesquisa não tem como objetivo analisar de forma detalhada todas as controvérsias existentes sobre o instituto da usucapião familiar, apenas demonstrar que um dos objetivos do instituto, sem dúvida, foi fomentar o direito à moradia da mulher que foi abandonada pelo marido. Por isso, não entraremos na discussão sobre o melhor conceito de abandono do lar, levando em consideração o teor do Enunciado 595 da VII Jornada de Direito Civil: "O requisito 'abandono do lar' deve ser interpretado na ótica do instituto da usucapião familiar como abandono voluntário da posse do imóvel somado à ausência da tutela da família, não importando em averiguação da culpa pelo fim do casamento ou união estável. Revogado o Enunciado 499".

Segundo Maria Berenice Dias:

Identificada como violência patrimonial a subtração de valores, direitos e recursos econômicos destinados a satisfazer as necessidades da mulher, neste conceito se encaixa o não pagamento de alimentos. **Deixar o alimentante de atender a obrigação alimentar, quando dispõe de condições econômicas, além de violência patrimonial, a omissão tipifica o delito de abandono material** (CP, art. 244). Inclusive a lei processual determina que, verificada a conduta procrastinatória do executado por crédito alimentar, o juiz deve, *ex officio*, dar ciência ao Ministério Público dos indícios da prática do crime de abandono material (CPC, art. 532).<sup>182</sup>

Nas famílias contemporâneas, aparentemente, apresenta-se em desuso a fixação de alimentos entre cônjuges ou companheiros, embora haja previsão expressa no CC, no art. 1.694: "Podem os parentes, **os cônjuges ou companheiros** pedir uns aos outros os alimentos de que necessitem para viver de modo compatível com a sua condição social, inclusive para atender às necessidades de sua educação". Isso porque as mulheres possuem atividade laboral e remunerada, o que gera, em alguns casos, ausência de dependência financeira do marido.

A fixação de alimentos entre cônjuges ou companheiros se reduz a situações especiais, como casos em que, por exemplo, a família optou pela mulher permanecer no lar para dedicação e cuidados exclusivos com os afazeres familiares ou, ainda, mulheres que se divorciaram em faixas etárias avançadas e, por esse motivo e/ou em razão do tempo fora do campo de trabalho e ausência de atualizações profissionais, não poderiam mais se recolocar no mercado, além de situações peculiares, como doenças, mudanças de domicílio com frequência, dentre outras. Obviamente, o mesmo raciocínio se aplicaria ao homem, mas, como notório, geralmente são as mulheres que fazem a escolha pelo zelo integral do lar.

Há ainda situações em que, mesmo diante de uma estrutural conjugal em que ambos exercem atividade remunerada, uma das partes experimenta uma queda estrutural no seu padrão de vida, devido ao fim da sociedade conjugal ou da dissolução da união estável, em especial quando casados no regime de separação convencional de bens, em que ocorre a privação da meação. Nesse sentido, os alimentos compensatórios tratam-se de um instrumento eficaz para corrigir as distorções de alguns relacionamentos conjugais que se caracterizam pelo desequilíbrio

---

<sup>182</sup> DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 7. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 103.

financeiro de uma das partes, seja o homem, seja a mulher. Também é notório que, pelos motivos já expostos, geralmente, a parte financeiramente vulnerável, na maioria dos casos práticos, trata-se da mulher.

Em 2014, o Superior Tribunal de Justiça, ao enfrentar essa temática, reconheceu num voto de relatoria do ministro Antônio Carlos Ferreira, a diferença entre os alimentos em geral e os alimentos compensatórios:

Os alimentos compensatórios, ou prestação compensatória [...] não têm por escopo suprir as necessidades de subsistência do credor, tal como ocorre com a pensão alimentícia regulada pelo artigo 1.694 do CC/2002, senão corrigir ou atenuar eventual desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da ruptura do vínculo conjugal, em relação ao cônjuge desprovido de bens e de meação.<sup>183</sup>

O tema dos alimentos compensatórios ainda se encontra em fase embrionária em relação aos debates e reflexões profundas que o permeiam, tanto na jurisprudência quanto na literatura jurídica.<sup>184</sup> De alguma maneira, eles "cumprem relevante papel emancipatório das mulheres"<sup>185</sup>, garantindo a elas autonomia patrimonial e digna existência, em especial após uma delicada situação vivenciada pelo fim da sociedade conjugal.

Diversos fatores corroboram para essa afirmação. Mesmo quando inseridas no mercado de trabalho, as mulheres sentem a queda financeira de maneira mais assimétrica que os homens. Ademais, embora sua participação no mercado de trabalho tenha aumentado, houve uma queda nas funções gerenciais e, mesmo quando alcançam essas funções, a média salarial é 22% menor que a dos homens. Também há dados estatísticos em relação ao percentual de tempo que as mulheres dedicam aos filhos em relação aos homens, impactando uma diferença de mais de 30 pontos percentuais em benefícios deles.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1290313/AL**. Relator: Min. Antônio Carlos Ferreira. Julgamento: 12/11/2013. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 07/11/2014.

<sup>184</sup> MATOS, Ana Carla Harmatiuk; CASTRO, Isabella Silveira de. **Alimentos compensatórios**: da busca por uma adequada semântica à sua celebração como instrumento emancipatório. Artigo ainda não oficialmente publicado.

<sup>185</sup> MATOS, Ana Carla Harmatiuk; CASTRO, Isabella Silveira de. **Alimentos compensatórios**: da busca por uma adequada semântica à sua celebração como instrumento emancipatório. Artigo ainda não oficialmente publicado.

<sup>186</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 18 out. 2023.

Conforme constatado pelas professoras Ana Carla Harmatiuk Matos e Isabella Silveira de Castro:

Com o divórcio acontece o mesmo: ele impacta de maneira diferenciada homens e mulheres. Pesquisa britânica revelou que, comparando a renda média das mulheres nos cinco anos anteriores ao divórcio com a renda imediatamente após o divórcio, há uma queda de 48%, enquanto a renda familiar equivalente dos homens aumenta em média 8%. Ainda que em outro contexto sociocultural, tais aspectos são merecedores de destaque. Quanto a recuperação financeira das mulheres, ela dependerá de diversos fatores, tais quais a existência ou não de filhos pequenos, seu nível de escolaridade e sua idade.<sup>187</sup>

Entrementes, a discussão em torno dos alimentos compensatórios, sejam eles, na definição do professor Rolf Madaleno, alimentos compensatórios humanitários ou alimentos compensatórios patrimoniais, é estruturada com o intuito de resguardar ao cônjuge ou companheiro lesado financeiramente o seu reequilíbrio em relação ao padrão de vida, condições sociais e organização monetária.<sup>188</sup>

Sob a óptica da Lei Maria da Penha no que tange à violência patrimonial, que muitas vezes apresenta-se de maneira atenuada ou escondida em outras formas de violência, a fixação de alimentos, em especial dos alimentos compensatórios, garante a "humanização" do instituto, importante instrumento apto a retirar mulheres de relacionamentos abusivos, em especial quando são elas dependentes economicamente do agressor.

d) Impossibilidade de arbitramento de aluguel e violência doméstica

Em julgado emblemático do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 1.966.556/SP, no dia 8 de fevereiro de 2022, os ministros entenderam pela impossibilidade de arbitramento do aluguel de imóvel em copropriedade entre marido e mulher, em razão de violência doméstica. O relator, ministro Marco Aurélio Bellizze, ponderou:

A imposição de tal penalidade à vítima de violência doméstica representaria proteção insuficiente aos direitos constitucionais de igualdade e dignidade da pessoa humana, além de chocar-se com o objetivo fundamental do Estado brasileiro de promoção do bem de todos sem preconceito de sexo.

<sup>187</sup> MATOS, Ana Carla Harmatiuk; CASTRO, Isabella Silveira de. **Alimentos compensatórios**: da busca por uma adequada semântica à sua celebração como instrumento emancipatório. Artigo ainda não oficialmente publicado.

<sup>188</sup> MADALENO, Rolf. **Alimentos compensatórios**: patrimoniais e humanitários. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 297.

Serviria de desestímulo para que a mulher buscasse o amparo do Estado para rechaçar a violência contra ela praticada, como assegura a Constituição Federal em seu artigo 226, parágrafo 8.º.<sup>189</sup>

Permitir que a mulher resida gratuitamente no imóvel, sem necessidade de pagar aluguel ao cônjuge ou companheiro com quem possui copropriedade do imóvel, em razão da prática de violência doméstica, significa que o direito à moradia está sendo protegido, a fim de garantir não apenas o lar tranquilo, mas que sua própria dignidade seja protegida e abraçada.

e) Auxílio-aluguel e violência doméstica (Lei n.º 14.764/2023)

No dia 14 de setembro de 2023, houve sanção presidencial da Lei n.º 14.764/2023, que garante auxílio-aluguel para mulheres vítimas de violência de doméstica. A lei adveio do Projeto de Lei n.º 4.875, apresentado em 2020 diante de dados alarmantes que demonstravam a vulnerabilidade social e econômica em decorrência dos divórcios, que aumentaram significativamente após o período pandêmico. Destarte, houve a necessidade urgente de fomento e criação de políticas públicas no combate, enfrentamento, proteção e garantia de um lar digno à mulher.

Em relação à sua dinamicidade, há previsão legal de garantia do pagamento de auxílio-aluguel pelo período máximo de seis meses, somente por determinação judicial, após verificação da prática de violência doméstica. O valor é de responsabilidade dos estados, municípios e Distrito Federal, que devem utilizar recursos da assistência social.

Sendo assim, o instituto em análise configura-se como importante e necessário instrumento de tutela de direitos fundamentais, tais como: direito à vida, à liberdade e saúde, mas, em especial, é um aparato legal que acolhe digna moradia e permite que a integridade física e emocional da mulher seja protegida.

---

<sup>189</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.966.556/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. Julgamento: 08/02/2022. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: 14/02/2022.

### 5.3 GARANTIA DE CRÉDITO DA MULHER CONCESSIONÁRIA: A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA PREFERENCIALMENTE PARA MULHERES – UMA NOVA PROPOSTA

A Comunidade Portelinha localiza-se no bairro Santa Quitéria, na capital paranaense, sendo ocupada atualmente por aproximadamente 300 famílias. A invasão começou no ano de 2002, mas se intensificou em 2007. A totalidade da área ocupada possui diversas naturezas, pois parte da área se compõe de propriedades particulares e outra parte, de áreas públicas de propriedade do município de Curitiba.

No dia 27 de maio de 2023, foi realizado trabalho de campo na comunidade pelo grupo de pesquisa coordenado pela pesquisadora, vinculado ao curso de Direito do Centro Universitário Internacional Uninter, com a participação de 23 integrantes, entre alunos do curso de Direito de várias instituições da capital e advogados. O objetivo da pesquisa era buscar respostas do maior número possível de famílias que pudessem preencher o questionário (anexo), para análise da viabilidade da regularização da área pela via da CUEM, nos locais de propriedade municipal, e da usucapião, nas áreas particulares. No total, foram entrevistadas 91 famílias, ou seja, aproximadamente 33% do total de famílias que ocupam a área.

A par da discussão sobre o preenchimento ou não dos requisitos para viabilidade dos institutos, a primeira parte do questionário, denominada Dados Pessoais e Familiares, questionava: *"Quem é o chefe do lar? Obs. Se o entrevistado não compreender a pergunta, formule da seguinte forma: quem paga as contas da casa?"* No total, 35 famílias eram chefiadas financeiramente por mulheres, 32, por homens e 24, por ambos.

O que a pesquisa reflete? Primariamente, é importante pontuar o fato de que a Comunidade Portelinha é apenas uma das 122 favelas pertencentes à cidade curitibana e, portanto, uma representatividade praticamente inexpressiva em se tratando de um país de magnitude territorial como o nosso. Contudo, atrelado aos dados apontados anteriormente que apresentam um cenário com 39,3% dos domicílios em áreas urbanas no Brasil chefiados por mulheres<sup>190</sup>, a pesquisa demonstra que, nessa comunidade, em relação às famílias entrevistadas, 38% dos lares são

---

<sup>190</sup> Dados completos em: SANTANA, Nadia Muñoz. Mulheres respondem por 37,3% dos lares do país, diz IBGE. **Metro**, 02 nov. 2014. Disponível em: <http://www.metrojornal.com.br/nacional/brasil/mulheres-respondem-por-373-dos-lares-do-pais-diz-ibge-140241>. Acesso em: 21 jun. 2016.

chefiados exclusivamente por mulheres e 64% deles possuem participação da mulher nos gastos financeiros da família.

Por analogia ao que vem sendo acompanhado no Programa Minha Casa, Minha Vida, ao garantir o título de concessão preferencialmente às mulheres chefes do lar, estar-se-ia proporcionando a correção de um fato já constatado ao longo da história do patriarcalismo: a exclusão das mulheres do campo das titularidades, sendo a ausência de titulação e segurança da posse um fator que está íntima e diretamente relacionado à violência doméstica.

O que ocorre em muitos lares brasileiros, em especial na camada de baixa renda, é que as ocupações são irregulares. Muitas vezes, as famílias possuem, quando muito, promessa de compra e venda ou apenas recibo da "aquisição" do bem, permanecendo à margem da regularização imobiliária, seja pela burocracia da regularização, seja pela sua onerosidade, senão também pelo desconhecimento de como fazê-la, em especial quando se trata de áreas públicas.

Sendo assim, a construção de um lar e uma família em locais irregulares vai, paulatinamente, se pautando na confiança que permeia os relacionamentos amorosos e familiares e na ideia de que o casamento ou as uniões permanecem "até que a morte os separe", a partir de uma concepção religiosa arraigada ainda na sociedade brasileira.

Por não suportar mais a convivência como o agressor e, por vezes, sem condições emocionais mínimas para sustentar uma disputa pelos seus direitos – que foram e são violados diariamente –, as mulheres acabam tendo que decidir entre deixar suas casas ou permanecer em condições de violência para não perder sua moradia. Esse é um dos motivos pelos quais essas mulheres passam muito tempo sofrendo agressões em silêncio, sem denunciar, e sem conseguir se afastar do agressor. Afinal, quando conseguem se desvincular, precisam arcar com as dificuldades financeiras e emocionais, as cobranças sociais e ainda, muitas vezes, a ira e a possibilidade do aumento da violência por parte dos agressores.<sup>191</sup>

Por esse motivo, o título de concessão também deverá ser conferido preferencialmente às mulheres vítimas de violência doméstica, como forma de proporcionar reparo aos danos causados e garantir a moradia humanamente adequada.

---

<sup>191</sup> BUGAI, Fernanda de Araújo; SANTOS, Kátia Alexandra dos; KARPINSKI, Mônica. "Você é seu próprio lar": sobre moradia e violência patrimonial contra mulheres. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 14, n. 32, p. 109, maio/ago. 2022.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vários anos de ocupações desordenadas e irregulares em áreas públicas tornaram-se um grande problema no cenário nacional. A realidade brasileira retrata que o crescimento populacional, o problema da urbanização nas grandes cidades e a falta de compromisso com o desenvolvimento sustentável levaram ao limite e ao caos provocado pela escassez habitacional no Brasil, propiciando ocupações irregulares em áreas públicas, de risco ou de preservação ambiental.

A postura adotada pela ordem jurídica pátria, junto às políticas públicas implantadas, repercutiu num direito há muito estudado pelos diversos ramos da ciência: a moradia. O direito à moradia ganhou *status* de direito social com a Emenda Constitucional n.º 26/2000 e passou a ser garantido pela CF/88, no *caput* do art. 6.º.

A fim de operacionalizar esse direito, diversas leis foram promulgadas ao longo dos anos, assim como outras medidas foram tomadas pelos agentes públicos que limitaram o uso do bem, abarcando, inclusive, a propriedade pública. Nesse sentido, foi promulgada a Lei n.º 11.481/2007, que elevou a CUEM e a concessão de direito real de uso a direitos reais elencados no CC.

A CUEM trata-se de direito real instituído nos imóveis públicos, preenchidos determinados requisitos, que garante à população de baixa renda (embora não seja requisito obrigatório, ao menos na modalidade individual) o acesso à moradia, bem como a titulação de concessionário e a possibilidade de acesso ao crédito, uma vez que a concessão pode ser objeto de hipoteca. Contudo, falar em garantia de acesso à moradia significa não apenas ter uma casa, mas também acesso a transporte, saúde, educação, enfim, todas as necessidades básicas dos ocupantes de determinada região.

Os resultados desta pesquisa demonstram que, no seio da discussão sobre escassez habitacional no Brasil, há ainda outra temática sensível, qual seja, a discussão do gênero e moradia adequada. Nesse sentido, observamos que a "falta de proteção legal" à mulher a mantém longe da igualdade habitacional, creditícia e financeira, por ter sido ela inserida, durante anos de história, num cenário que a tratava como objeto das relações, mesmo após o seu reconhecimento como sujeito de direitos.

Uma das formas mais efetivas de avançar no tema da igualdade de gênero no tocante ao direito à moradia da mulher se dá mediante políticas públicas e

incentivo a mecanismos legislativos que contêm de maneira explícita a inclusão das mulheres que se encontram historicamente excluídas do campo das titularidades.

Os resultados de várias pesquisas e dados apresentados apontam para a alarmante realidade de que as mulheres continuam a ter menos controle sobre diversos recursos produtivos e que tais distorções prejudicam sua capacidade de participar no desenvolvimento e contribuir para níveis de vida mais elevados para as suas famílias.

Relatório apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano<sup>192</sup>, realizado em 1997, aponta para o fato de que os debates sobre a igualdade de gênero precisam fazer parte da estratégia de cada país para a erradicação da pobreza e miséria, o que significa empoderar as mulheres por meio da garantias de iguais direitos e acesso à terra, aos bens de consumo, aos títulos, créditos e oportunidades de trabalho.

A ausência de tudo isso as coloca no patamar das vulnerabilidades. Ocorre que algumas dessas mulheres se encontram em situação de hipervulnerabilidade, pois, além do fato de "serem mulheres", ainda são vítimas de violências físicas, emocionais e patrimoniais.

A partir da complexidade dos temas invocados, podemos concluir, de forma didática, que:

- a) O primeiro capítulo resultou na busca pelo reconhecimento de um novo direito das coisas voltado para discussão não apenas da propriedade, mas também do direito ao acesso de forma funcionalizada, numa perspectiva contemporânea e tecnológica que o indivíduo se encontra;
- b) O segundo capítulo resultou na reconstrução do direito à moradia adequada, a partir de uma releitura contextualizado ao cenário brasileiro nos moldes estabelecidos pela ONU para que o direito ao acesso ao crédito seja entendido de forma autônoma aos demais requisitos;
- c) O terceiro capítulo reconheceu a dualidade entre direito ao crédito x moradia adequada, nas perspectivas das teorias das necessidades usadas no campo da psicologia;

---

<sup>192</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. Human Development to Eradicate Poverty. **Human Development Report**, 1997. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1997>. Acesso em: 25 out. 2023.

- d) No quarto capítulo foi possível compreender todo o instituto da CUEM com vistas a sanar as omissões legais e a dar-lhe interpretação adequada ao seu uso como objeto de hipoteca;
- e) Por fim, no quinto capítulo demonstrou-se a necessidade de titularizar mulheres concessionárias, em especial vítimas de violência doméstica e chefes do lar para garantia de acesso ao crédito rumo à moradia adequada.

A tese se preocupa com o direito civil, pois o mesmo deve estar presente não apenas na família desprotegida, na criança maltratada, no contrato descumprido, no casamento que não foi eterno, mas também na mulher violentada e na moradia inadequada, indicativo de que a propriedade não cumpre função social.

A crise que vivemos hoje, em todos os aspectos, nos leva ao encorajamento pela busca do **humanismo de gênero**, perdido durante anos de lutas e distorções infundadas. A construção de uma sociedade mais humanista e isonômica é o grande desafio dos tempos modernos. Não podemos, agora, perder o foco do caminho que nos leva à humanização do direito das coisas no campo da igualdade de gênero, a partir da elevação de princípios como o da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da cidadania, da função social e de tantos outros que fundamentam a concretização de direitos previstos na Constituição e que são tão caros às mulheres brasileiras.

Que o direito das coisas seja visto, a partir de agora, como instrumento de garantia à moradia adequada às mulheres, como forma de reverter as distorções de um histórico que sempre vinculou o estudo da propriedade ao masculino.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JR., Ruy Rosado de (org.). **V Jornada de Direito Civil**. Brasília: CJP, 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/vjornadadireitocivil2012.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

ALPA, Guido. L'avenir du contrat: Aperçu d'une recherche bibliographique. **Revue Internationale de Droit Compare**, v. 40, n. 2, p. 327-350, Avril/Juin 1988. Disponível em: [http://www.persee.fr/doc/ridc\\_00353337\\_1985\\_num\\_37\\_1\\_2840](http://www.persee.fr/doc/ridc_00353337_1985_num_37_1_2840). Acesso em: 13 set. 2018.

ALPA, Guido. Le contrat individual et sa définition. **Revue Internationale de Droit Compare**, v. 37, n. 1, p. 07-26, Janvier/Mars 1985. Disponível em: [http://www.persee.fr/doc/ridc\\_00353337\\_1988\\_num\\_40\\_2\\_1236](http://www.persee.fr/doc/ridc_00353337_1988_num_40_2_1236). Acesso em: 13 set. 2018.

ALPA, Guido. **Le stagioni del contratto**. Milão: Societa Editrice il Mulino, 2012.

ALUÍSIO, Azevedo. **O cortiço**. São Paulo: Martin Claret, 2012.

ALVES, Fernando de Brito; MEDA, Ana Paula. A proteção do direito à moradia adequada e sua importância para o desenvolvimento infanto-juvenil na perspectiva dos direitos de personalidade. **Revista Jurídica da Cesumar – Mestrado**, v. 18, n.1, p. 181-207, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5611/3188>. Acesso em: 21 nov. 2022.

AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. *In*: LEVY, Wilson; NALINI, José Renato (orgs.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 205-230.

AMARAL, Francisco. O Código Civil Brasileiro e o problema metodológico de sua realização: do paradigma da aplicação ao paradigma judicativo-decisório. **Revista Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ**, n. 2, p. 102-118, out. 2008.

ANDREASI, Diego. Consumismo x Pirâmide de Maslow: uma outra visão da teoria. **Jovem Administrador**, 06 abr. 2011. Disponível em: [https://jovemadministrador.com.br/consumismo-x-piramide-de-maslow-uma-outra-visao-da-teoria/#google\\_vignette](https://jovemadministrador.com.br/consumismo-x-piramide-de-maslow-uma-outra-visao-da-teoria/#google_vignette). Acesso em: 15 jan. 2023.

APENAS 52,5% das moradias do Brasil têm condições adequadas, diz IBGE. **G1**, 17 out. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/10/apenas-525-das-moradias-do-brasil-tem-condicoes-adequadas-diz-ibge.html>. Acesso em: 14 out. 2018.

ARNT RAMOS, André L.; CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Diálogos: do direito das sucessões e os institutos fundamentais de direito civil. *In*: CORTIANO JÚNIOR, Eroulths; EHEHARDT JÚNIOR, Marcos (coord.). **Transformações no direito privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 764-775.

ARNT RAMOS, André L.; CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **Pas besoin de gril: o estatuto jurídico da multipropriedade imobiliária segundo o julgamento do RESP 1.546.165/SP.** In: **Direito civil: estudos - Coletânea do XV Encontro dos Grupos de Pesquisa - IBDCIVIL.** São Paulo: Blucher, 2018. p. 313-326. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/13-21242>. Acesso em: 09 out. 2018.

ARNT RAMOS, André L.; CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Segurança jurídica, precedente judicial e o direito civil brasileiro: prospecções à luz da teoria do direito. **Civilística.com**, v. 4, n. 2, 2015. Disponível em: <http://civilistica.com/seguranca-juridica-precedente-judicial-e-o-direito-civil-brasileiro/>. Acesso em: 09 out. 2018.

ARONNE, Ricardo. A usucapião por abandono familiar e o cinismo: ligeiro ensaio cínico de longo título sobre o que não é mesmo que digam ser o que jamais será. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 183-195, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/115/114>. Acesso em: 05 jun. 2016.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: a teoria da autonomia. Titularidades e direitos reais nos fractais do direito civil-constitucional.** Atualizada por Simone Tassinari Cardoso. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

ARONNE, Ricardo. Sistema jurídico e unidade axiológica: os contornos metodológicos do direito civil-constitucional. In: **Direito civil-constitucional e teoria do caos: estudos preliminares.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 37-62.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966).** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

ÁVILA, Maria Betânia. O tempo e o trabalho das mulheres. In: COSTA, Ana Alice; ÁVILA, Maria Betânia; LIMA, Maria Ednalva Bezerra de; SOARES, Vera; MELLEIRO, Waldeli P. (org.). **Um debate crítico a partir do feminismo: reestruturação produtiva, reprodução e gênero.** São Paulo: CUT Brasil, 2002. p. 37-46.

AZEVEDO, Laura; CORRÊA, Fernando; EVERS, Henrique; LINDAU, Luis Antônio. Planejamento urbano e epidemias: como doenças do passado transformaram as cidades. **WRI Brasil**, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/planejamento-urbano-e-epidemias-como-doencas-do-passado-transformaram-cidades>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BARBOZA, Priscila da Silva. **Tensões na regulação jurídica da violência de gênero no Brasil: Lei Maria da Penha, intimidade e reconhecimento.** 2016. 151 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/53103/R%20-%20T%20-%20PRISCILA%20DA%20SILVA%20BARBOZA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642526/>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BERQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto; RAMALHO, Rossana Luiza de Lemos. A mulher nas constituições brasileiras: um estudo histórico das árduas conquistas femininas nas constituições do Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo de Conhecimento**, v. 7, n. 12, p. 125-147, dez. 2022. Disponível em: <https://www.nucleodeconhecimento.com.br/lei/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 24 maio 2023.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. v. 1.

BLOWER, Ana Paula. Fiocruz visa ampliar ações do projeto "Habitação Saudável". **Fiocruz**, 14 ago. 2023. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=696&sid=5>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BOTELHO, Carla Mariana Café; MATIAS, João Luis Nogueira. Microcrédito, desenvolvimento e econômico feminino e promoção de direitos fundamentais no Brasil. **RJLB**, v. 6, p. 155-178, 2020. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/6/2020\\_06\\_0155\\_0178.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/6/2020_06_0155_0178.pdf). Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 181, de 24 de janeiro de 1890.** Promulga a lei sobre o casamento civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d181.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922.** Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D15783.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15783.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760compilado.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000.** Altera a redação do art. 6.º da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001.** Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas no Império. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 6.515, de 26 de dezembro de 1977.** Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6515.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981.** Dispõe sobre os fornecedores de cana que lavram terra alheia e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6969.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.009, de 29 de março de 1990**. Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8009.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2.º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm). Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em: 22 dez. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8.º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007**. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.ºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.424 de 16 de junho de 2011.** Altera a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n.ºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei n.ºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei n.º 13.139, de 26 de junho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13240.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13240.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária... Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.118 de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n.ºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei n.º 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.620 de 13 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941... Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.647, de 4 de agosto de 2023**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, para estabelecer a inexistência de vínculo empregatício entre entidades religiosas ou instituições de ensino vocacional e seus ministros, membros ou quaisquer outros que a eles se equiparem. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14647.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14647.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos... Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14711.htm). Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Dispõe sobre o programa “Casa Verde Amarela” *In: ANGHER, Anne Joyce (org.). Vade mecum acadêmico de direito*. São Paulo: Rideel, 2022. p. 895-913.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1.º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 459, de 25 de março de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/568979>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 514, de 1.º de dezembro de 2010**. Altera a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n.ºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/mpv/514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/514.htm). Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Mensagem n.º 730, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv730-01.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm). Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministro André Mendonça participa do lançamento de campanha contra violência doméstica. **Gov.br**, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/ministro-andre-mendonca-participa-do-lancamento-de-campanha-contra-violencia-domestica>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. **Novo código civil brasileiro**: lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. 28. ed. atual. até 19.12.2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AgRg no AREsp 287922-SP** 287922/SP. Relatora: Min. Maria Izabel Gallotti. Julgamento: 15/08/2022. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 17/08/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 679.173/SC 2004/0099859-6**. Relator(a): Min. Denise Arruada. Julgamento: 11/09/2007. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 18/10/2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.744.947/SE**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Órgão Julgador: Quarta Turma. Julgamento: 09/02/2021. Publicação: DJe 12/02/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2011/0204112-1/ DF**. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgamento: 11/04/2013. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: 09/05/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1290313/AL**. Relator: Min. Antônio Carlos Ferreira. Julgamento: 12/11/2013. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: DJe 07/11/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.183.133/RJ (2010/0039641-4)**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgamento: 17/11/2015. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 01/02/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.296.964/DF**. Relator: Luiz Felipe Salomão. Julgamento: 18/10/2016. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 07/12/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 1.360.017/RJ**. Relator: Min. Ricardo Villas Boas Cuêva. Julgamento: 05/05/2016. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJe 27/05/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.324.548/DF**. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 08/08/2017. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 18/08/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.134.446/MT**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgamento: 21/03/2018. Órgão Julgador: Corte Especial. Publicação: 04/04/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.403.493/DF**. Relator: Min. Luiz Felipe Salomão. Julgamento: 11/06/2019. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 02/08/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.584.835/DF**. Relator: Min. Marco Buzzi. Julgamento: 19/11/2019. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 22/11/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.577.415/DF**. Relator: Min. Moura Ribeiro. Julgamento: 17/02/2020. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: 19/02/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.777.404/TO**. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgamento: 05/05/2020. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: DJ 11/05/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1538603-SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 09/12/2020. Decisão Monocrática. Publicação: 09/12/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1911366/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Julgamento: 03/02/2021. Decisão monocrática. Publicação: 04/02/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2036146/SP**. Relator: Min. Raul Araújo. Julgamento: 24/10/2022. Órgão Julgador: Quarta Turma. Publicação: 25/10/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.966.556/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. Julgamento: 08/02/2022. Órgão Julgador: Terceira Turma. Publicação: 14/02/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 19**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 09/02/2012. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 09/02/2012. Disponível em: Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7223**. Relator: Min. Nunes Marques. Julgamento: 12/09/2023. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 09/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 31/10/2022. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 29/09/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 860.631/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 01/02/2018. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 07/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 422.349/RS**. Relator: Min. Dias Tóffoli. Julgamento: 29/04/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: 05/08/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 237**: O usucapião pode ser argüido em defesa. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4155>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BUENO, Cléria Maria Lobo Bittar; LIMA, Lara Carvalho Vilela de. Envelhecimento e gênero: a vulnerabilidade de idosas no Brasil. **Revista Saúde e Pesquisa**, v. 2, n. 2, p. 273-280, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/saudpesq/article/view/1173>. Acesso em: 23 jul. 2023.

BUGAI, Fernanda de Araújo; SANTOS, Kátia Aleksandra dos; KARPINSKI, Mônica. "Você é seu próprio lar": sobre moradia e violência patrimonial contra mulheres. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 14, n. 32, p. 100-115, maio/ago. 2022. Disponível em: [https://www.academia.edu/82405422/\\_Você\\_é\\_seu\\_próprio\\_lar\\_sobre\\_moradia\\_e\\_violência\\_patrimonial\\_contra\\_mulheres](https://www.academia.edu/82405422/_Você_é_seu_próprio_lar_sobre_moradia_e_violência_patrimonial_contra_mulheres). Acesso em: 22 dez. 2022.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Dados do Unicef apontam que o Brasil ocupa 4.º lugar em casamentos infantis no mundo. **Notícias**, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/8753645-dados-do-unicef-apontam-que-o-brasil-ocupa-o-4o-lugar-em-casamentos-infantis-no-mundo/>. Acesso em: 25 maio 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9514-20-novembro-1997-365383-norma-pl.html>. Acesso em: 05 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 6960/2002**. Dá nova redação aos artigos 2.º, 11, 12, 43, 66, 151, 224, 243, 244, 246, 262, 273, 281, 283, 286, 294, 299, 300, 302..., da Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002, que "Institui o Código Civil", acrescenta dispositivos e dá outras providências. Autor: Ricardo Fiuza (PPB-PE). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56549>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3.096/2019**. Institui o sistema de hipoteca reserva para pessoas consideradas idosas amparadas pelo Código do Idoso. Autor: Vinicius Farah (MDB-RJ). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2204486>. Acesso em: 10 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 4.188/2021**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária,... Autor: Poder Executivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2309053>. Acesso em: 10 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 763/2023**. Altera a Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para possibilitar a USUCAPIÃO FAMILIAR ESPECIAL de pessoa vítima de violência doméstica, pessoa idosa ou pessoa com deficiência. Autor: Adriano do Baldy (PP-GO). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2238639&filename=Tramitacao-PL%20763/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2238639&filename=Tramitacao-PL%20763/2023). Acesso em: 13 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 39/2011**. Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3.º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis. Autor: Arnaldo Jordy - PPS/PA, José Chaves - PTB/PE, Zoinho - PR/RJ. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=508965>. Acesso em: 10 out. 2023.

CAMPOS, Mariana Lima. A titularidade feminina em programas habitacionais e a construção da cidadania: uma análise sobre o programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). **Prelúdios**, Salvador, v. 8, n. 8 p. 35-60, jul./dez. 2019.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. esp., p. 264-289, 2015.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda T. **A construção de um sonho**: os engenheiros-arquitetos e a formação da política habitacional no Brasil. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 139-155, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 02 out. 2023.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social uma crônica sobre o salário**. 9. ed. São Paulo: Vozes, 1999.

COELHO, Camila Bottaro Sales. Dos direitos reais sociais. *In*: SOUZA, Adriano Stanley Rocha. **Direito das coisas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 223-227.

COELHO, Camila Bottaro Sales. **Fundamentos básicos dos direitos reais**. Curitiba: Intersaberes, 2023.

COELHO, Camila Bottaro Sales. **Humanização dos direitos reais**: das limitações ao direito de propriedade aos novos direitos reais de uso e moradia. 2010. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

COELHO, Camila Bottaro Sales; MATTOS, Douglas Eduardo. Direito real de laje: uma análise da sua função social. **Revista de Direito da UNIFACS**, n. 228, 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6063> Acesso em: 04 nov. 2021.

COELHO, Camila Bottaro Sales; SOUZA, Adriano Stanley Rocha. Dignidade humana e direitos reais sociais: instrumentos de efetividade à moradia e demais interesses sociais. *In*: JORNADA DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO, 2009, Criciúma. **Anais ...**, Criciúma: Unesc, 2009. 1 CD- Rom.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Pesquisa IBGE/2020**: um em cada cinco brasileiros mora em habitação precária. **CNM**, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pesquisa-ibge-um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria>. Acesso em: 08 nov. 2022.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica**. Disponível em: <https://rm.coe.int/1680685fcb>. Acesso em: 02 jul. 2020.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. IV Jornada de Direito Civil. **Enunciado 314**: Para os efeitos do art. 1.240, não se deve computar, para fins de limite de metragem máxima, a extensão compreendida pela fração ideal correspondente à área comum. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/322>. Acesso em: 15 out. 2023.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. IV Jornada de Direito Civil. **Enunciado 315**: O art. 1.241 do Código Civil permite ao possuidor que figurar como réu em ação reivindicatória ou possessória formular pedido contraposto e postular ao juiz seja declarada adquirida, mediante usucapião, a propriedade imóvel, valendo a sentença como instrumento para registro imobiliário, ressalvados eventuais interesses de confinantes e terceiros. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/324>. Acesso em: 15 out. 2023.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. IV Jornada de Direito Civil. **Enunciado 317**: A accessio possessionis de que trata o art. 1.243, primeira parte, do Código Civil não encontra aplicabilidade relativamente aos arts. 1.239 e 1.240 do mesmo diploma legal, em face da normatividade do usucapião constitucional urbano e rural, arts. 183 e 191, respectivamente. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/326>. Acesso em: 15 out. 2023.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU PARA O DIREITO À MORADIA ADEQUADA. **Direito à moradia no mundo**. Disponível em: [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page\\_id=50&lang=pt](http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?page_id=50&lang=pt). Acesso em: 05 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018**. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 90, de 02 de março de 2021**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1256102021030560422a6ac453a.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 128, de 15 de fevereiro de 2022**. Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18063720220217620e8ead8fae2.pdf> Acesso em: 15 out. 2023.

CORONA, Benito León. La Inseguridad Social. Qué es estar protegido? **Revista Política y Cultura**, México, n. 26, p. 267-270, 2006. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422006000200014](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200014). Acesso em: 14 jul. 2023.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Alguns apontamentos sobre os chamados direitos da personalidade. In: RAMOS, Carmen Lucia Silveira; FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando os fundamentos do direito civil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 31-56.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. **O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas**: uma análise do ensino do direito de propriedade. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. As quatro fundações do direito civil: ensaio preliminar. **RFDUPFR**, Curitiba, v. 45, p. 99-102, 2006.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. Ensino jurídico e titularidades: o lugar do professor. In: TEPEDINO, Gustavo (org.). **Direito civil contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 67-85.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

DEERE, Carmem Diana; LEÓN, Magdalena. Direito de propriedade, herança das esposas e igualdade de gênero: aspectos comparativos entre Brasil e América Latina. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 433-459, 2001.

DEERE, Carmem Dianna; LÉON, Magdalena. Diferenças de gênero em relação a bens: a propriedade fundiária na América. **Revista de Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 100-153, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/PfNz4Q4XQSVJqwSzz7cb4vx/?format=pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

DELGADO, Mário Luiz. A violência patrimonial contra a mulher nos litígios de família. **RJLB**, v. 2, n. 2, p. 1047-1072, 2016. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016\\_02\\_1047\\_1072.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016_02_1047_1072.pdf). Acesso em: 23 maio 2022.

DELGADO, Mário Luiz. A violência contra o patrimônio da mulher. 2018. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1307/Violência+doméstica+contra+o+patrimônio+da+mulher>. Acesso em: 15 abril 2023.

DELGADO, Mário Luiz. A Recomendação CNJ n.º 128 e o combate à violência patrimonial contra a mulher. **Consultor Jurídico**, 02 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-02/processo-familiar-cnj-combate-violencia-patrimonial-mulher>. Acesso em: 17 abr. 2023.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça**. 7. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIAS, Wagner Inácio; EL DEBS, Martha; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito de laje**: do puxadinho à digna moradia. Salvador: Juspodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Concessão de uso especial para fins de moradia. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade comentado (Comentários à Lei Federal n.º 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 150-171.

DI PIETRO, Maira Sylvia. **Uso privativo do bem público por particular**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 24 set. 2023.

DIRETRIZES para aplicação do Direito à moradia adequada. Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequada e sobre o direito a não discriminação. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/353/93/PDF/G1935393.pdf?OpenElement>. Acesso em: 22 dez. 2022.

EHRHARDT JUNIOR, Marcos. A nova ordem das relações privadas dentro de uma perspectiva civil-constitucional e a inadequação do modelo tradicional no estudo do direito de danos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade da Bahia**, v. 22, n. 24, p.147-164, 2012.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Homem deve indenizar ex-companheira por violência psicológica e patrimonial. **TJSP Notícias**, 15 maio 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=91659&pagina=1>. Acesso em: 11 out. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Justiça reconhece violência patrimonial de gênero em cobrança movida por ex-marido após término de casamento. **TJSP Notícias**, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=90851>. Acesso em: 11 out. 2023.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória. **Folha de S.Paulo**, 27 jan. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/cotidiano/11.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito**: civil. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito civil**: sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARIA, Marcelo Gentil de; LUCCA, Marcelo de; ABDO, Natan Della Valle. **Dever de mitigar o prejuízo e o superendividamento bancário**. São Paulo: JH Mizuno, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais. 17. ed. Salvador: JusPodvm, 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: reais. 19. ed. Salvador: JusPodvm, 2023.

FERNANDES, Daniela. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **BBC News Brasil**, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59557761>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FERNANDES, Raimundo Nonato. **Da concessão de uso de bens públicos**. **Revista de Direito Administrativo**, v. 118, p. 1-11, 1974.

FRANÇA. **Code civil**. 105. ed. Paris: Dalloz, 2006.

FRANKL, Viktor Emil. **Em busca de sentido**: um psicólogo no campo de concentração. 49. ed. São Leopoldo/Petrópolis: Sinodal/Vozes, 2019.

GONÇALVES, Albenir Itaborai. **O regramento jurídico das sesmarias**. São Paulo: Leud, 2014.

GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. **A posse como direito autônomo**: teoria e prática no direito civil brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

GORSDOF, Leandro Franklin. Qual o lugar das mulheres na cidade? Por um ativismo- feminista-urbano. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2016. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/qual-o-lugar-das-mulheres-nas-cidades-por-um-ativismo-feminista-urbano/>. Acesso em: 09 jun. 2019.

GRAMEEN BANK. *In*: WIKIPÉDIA. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Grameen\\_Bank](https://pt.wikipedia.org/wiki/Grameen_Bank). Acesso em: 05 jan. 2023.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Revisão Técnica de Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Revobar, 2006.

HACKMAN, Richard; LAWLER, Edward; NADLER, David. **Comportamento organizacional**. Tradução de José Eduardo Teixeira Leite. Rio de Janeiro: Campus, 1983.

HARADA, Kiyoshi. Concessão de uso especial de imóvel urbano. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2421>. Acesso em: 20 nov. 2009.

HEIDEGGER, Martin. Ensaios e conferências. Tradução de Emmanuel Carneiro Leão, Gilvan Fogel e Marcia Sá Cavalcante Schuback. **Conferência**: construir, habitar, pensar. 8. ed. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2021. p. 124-141. (Coleção Pensamento Humano).

HELENA, Tory. Porque casamento infantil ainda são uma realidade no Brasil. **Educação e Território**, 26 abr. 2026. Disponível em: <https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/porque-casamentos-infantis-ainda-sao-uma-realidade-no-brasil/> Acesso em: 25 maio 2023.

ILLOUZ, Eva. **O amor nos tempos do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES (IBDFAM). **Enunciado 37**: Nos casos que envolverem violência doméstica, a instrução processual em ações de família deve assegurar a integridade física, psicológica e patrimonial da vítima. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/conheca-o-ibdfam/enunciados-ibdfam>. Acesso em: 20 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html>. Acesso em: 18 out. 2023.

IPEA. **Dados coletados do IPEA em 2017**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526). Acesso em: 23 out. 2021.

JQUES, Gabriella Covre; SERENA, Gabriela Kreush. **Aspectos jurídicos e sociais da violência patrimonial contra a mulher e o entendimento dos Tribunais, 2022**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360950/aspectos-juridicos-e-sociais-da-violencia-patrimonial-contr-a-mulher> Acesso em: 15 de abril de 2023

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural**: a habitação. Petrópolis: Vozes, 1988.

LEONARDO, Rodrigo Xavier; RODRIGUES JR., Otávio Luiz. A função social da posse: trinta anos depois. *In*: CORTIANO JÚNIOR, Eroulths; EHEHARDT JÚNIOR, Marcos (coords.). **Transformações no direito privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 559- 568.

LIRA, Elza Maria Rabelo. **Por uma significação da moradia**: um estudo de caso em Maceió-AL. 2009. 209 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009. Disponível em: [https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/701/1/Dissertacao\\_ElzaMariaRabeloLira\\_2009\\_completa.pdf](https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/701/1/Dissertacao_ElzaMariaRabeloLira_2009_completa.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos do direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LISBOA, José Herbert Luna Lisboa. **A concessão de uso especial para fins de moradia e a regularização fundiária**: institutos jurídicos da política urbana, nos termos da lei n.º 13.465/2017. São Paulo: Dialética, 2022.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: coisas. São Paulo: Saraiva, 2015.

LÔBO, Paulo. Vulnerabilidade jurídica dos contratantes. *In*: EHRHARDT JR., Marco; LOBO, Fabíola (org.). **Vulnerabilidade e sua compreensão no direito brasileiro**. São Paulo: Foco, 2021. p. 1-16.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Fundamentos do direito privado**. Tradução de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: RT, 1998.

MADALENO, Rolf. **Alimentos compensatórios**: patrimoniais e humanitários. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARQUES, Claudia Lima. **Direito do consumidor**: 30 anos de CDC. São Paulo: Grupo GEN, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788530992156/>. Acesso em: 02 abr. 2023.

MASLOW, Abraham H. **Introdução à psicologia do ser**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, 2004.

MATOS, Ana Carla Harmatiuk; CASTRO, Isabella Silveira de. **Alimentos compensatórios**: da busca por uma adequada semântica à sua celebração como instrumento emancipatório. Artigo ainda não oficialmente publicado.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **O direito real de superfície no ordenamento jurídico brasileiro**. 2007. 406 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/7813/1/Rodrigo%20Reis%20Mazzei.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, Ricardo. Do favelado a dono de casa própria. **Revista Época**, Rio de Janeiro, 25 set. 2009. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI95088-15223,00-DE+FAVELADO+A+DONO+DE+CASA+PROPRIA.html>. Acesso em: 25 set. 2011.

MILAGRES, Marcelo. **Direito à moradia**: direito especial de personalidade? 2009. 209 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-96NMX4/1/direito\\_marcelo\\_de\\_oliveira\\_milagres\\_tese.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-96NMX4/1/direito_marcelo_de_oliveira_milagres_tese.pdf). Acesso em: 23 nov. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n.º 29, de 28 de dezembro de 2006.**

Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto. Disponível em: [https://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus\\_areas/lc-29-2006-plano-diretor.pdf?dc=937](https://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/lc-29-2006-plano-diretor.pdf?dc=937) Acesso em: 22 dez. 2022.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional.** São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993993/>. Acesso em: 26 nov. 2022.

MUKAI, Sylvio Toshiro. Direito à moradia e a concessão especial para fins de moradia. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA**, Belo Horizonte, v. 7, n. 38, p. 79-82, mar./abr. 2008.

MUKAI, Toshio. Restrições urbanísticas à propriedade privada. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 26, p. 3197-3120, mar./abr. 2006.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade:** anotações à Lei n.º 10.257/2001. Saraiva, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553613120/>. Acesso em: 22 out. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** 2009. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 26 nov. 2022.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novo direito real com a Lei 14.620/23: uma atecnia utilitarista diante a imissão provisória da posse. **Migalhas**, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/390037/novo-direito-real-com-a-lei-14-620-23> Acesso em: 07 out. 2023.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Lei das garantias (Lei n.º 14.711/2023): uma análise detalhada. **Migalhas**, 24 out. 2023. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/11/999446D14EF8FE\\_LeidasGarantias.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/11/999446D14EF8FE_LeidasGarantias.pdf). Acesso em: 03 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre o tema n.º 19/53 de 26 de dezembro de 2011.** Disponível em: [http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/10/A.HRC\\_.19.53\\_sp.pdf](http://direitoamoradia.org/wp-content/uploads/2012/10/A.HRC_.19.53_sp.pdf). Acesso em: 21 jun. 2016.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **Acórdão 643929-6/AI** - Telêmaco Borba. Relator: Juiz de Direito substituto em segundo grau Francisco Carlos Jorge. Unânime. Julgamento: 16/03/2011. Órgão Julgador: 17.ª Câmara Cível. Publicação: DJ 30/03/2011. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11078284/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-#>. Acesso em: 19 set. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **AC 0001119-63.2016.8.16.0050.** Relator: Des. Renato Braga Bettega. Julgamento: 02/05/2023. Órgão Julgado: 5.ª Câmara Cível. Publicação: 03/05/2023.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **AI 0070852-62.2022.8.16.0000**. Relator: Des. Ricardo Augusto Reis de Macedo. Julgamento: 07/06/2023. Órgão Julgador: 17.ª Câmara Cível. Publicação: Dje 12/06/2023. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023181571/Acórdão-0070852-62.2022.8.16.0000#integra\\_4100000023181571](https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000023181571/Acórdão-0070852-62.2022.8.16.0000#integra_4100000023181571). Acesso em: 23 out. 2023.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 3. ed. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PERLINGIERI, Pietro. **Direito civil na legalidade constitucional**. 3 ed. Tradução Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PERROT, Michelle. **Minha história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2007.

PESQUISA indica que mulheres trabalham mais e ganham menos na área de finanças. **FGV**, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-indica-mulheres-trabalham-mais-e-ganham-menos-area-financas>. Acesso em: 25 maio 2023.

PIANOVSKI RUZYK, Carlos Eduardo. A importância de uma teoria (geral) do direito civil. *In*: TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; LEITE, Gustavo Pereira Leite (coords). **Manual de teoria geral do direito civil**. 1.ª Reimpressão. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 33-48.

PIANOVSKI RUZYK, Carlos. Eduardo. **Institutos fundamentais de direito civil e liberdade(s)**: repensando a dimensão funcional dos contratos, da propriedade e da família. Rio de Janeiro: GZ, 2011.

PINTO, Renan Freitas. Mais mulheres chefiam famílias no Amazonas, diz IBGE. **D24AM**, 08 set. 2010. Disponível em: <http://new.d24am.com/noticias/amazonas/mais-mulheres-chefiam-familias-amazonas-ibge/6839>. Acesso em: 21 jun. 2016.

PORTO, Costa. **Estudo sobre o sistema sismeral**. Recife: Imprensa Universitária, 1965.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. Human Development to Eradicate Poverty. **Human Development Report**, 1997. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1997>. Acesso em: 25 out. 2023.

RENTERIA, Pablo. **Penhor e autonomia privada**. São Paulo: Atlas, 2016.

REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. **Dicionário do latim essencial**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

REZENDE, Élcio Nacur. **Direito de superfície**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

RIBEIRO, Benedito Silvério. **Tratado de usucapião**. 8. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **AC 2010.013243-2**. Relator: Des. Amaury Moura Sobrinho. Julgamento: 26/05/2011. Órgão Julgador: 3.<sup>a</sup> Câmara Cível. Publicação: 26/05/2011.

RODRIGUES, Maria Alice. **A mulher no espaço privado**: da Incapacidade à Igualdade de direitos. São Paulo: Renovar, 2003.

RODRIGUES, Rodrigo Marcus Antônio. **Curso de terrenos de marinhas e seus acrescidos, laudêmio, taxa de ocupação e foro**. 2. ed. de acordo com as leis n.º 13.139/2015 e 13.240/2015. São Paulo: Pílares, 2022.

ROLNIK, Raque. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Tratado de regularização fundiária urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SALOMÃO, Marcos Costa. **A regularização da moradia como forma de acesso à propriedade imóvel**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguia e das Missões, Santo Ângelo, 2021.

SAMPAIO, Jader dos Reis. O Maslow desconhecido: uma revisão de seus principais trabalhos sobre motivação. **Revista da Administração – RAUSP**, São Paulo, v. 44, n. 1, p. 5-16, 2009.

SANTANA, Nadia Muñoz. Mulheres respondem por 37,3% dos lares do país, diz IBGE. **Metro**, 02 nov. 2014. Disponível em: <http://www.metrojornal.com.br/nacional/brasil/mulheres-respondem-por-373-dos-lares-do-pais-diz-ibge-140241>. Acesso em: 21 jun. 2016.

SANTA CATARINA. **Lei n.º 13.136, de 25 de novembro de 2004**. Dispõe sobre o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/13136\\_2004\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2004/13136_2004_Lei.html). Acesso em: 20 out. 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O direito dos oprimidos**. São Paulo: Cortês, 2015.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Bens públicos**: o domínio público no direito administrativo. Indaiatuba, SP: Foco, 2023. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 26 set. 2023.

SANTOS, Jéssica de Souza Teixeira. **Ocupação de terrenos da marinha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **AC 1000708-41.2017.8.26.0615**. Relatora: Hertha Helena deOliveira. Julgamento: 08/10/2019. Órgão Julgador: 2.<sup>a</sup> Câmara de Direito Privado – Foro de Tanabi - 1.<sup>a</sup> Vara. Publicação: 08/10/2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **AC 1032160-84.2020.8.26.0576**. Relator: Francisco Loureiro. Órgão Julgador: 1.<sup>a</sup> Câmara de Direito Privado – Foro de São José do Rio Preto - 2.<sup>a</sup> Vara de Família e Sucessões. Julgamento: 15/03/2021. Publicação: 15/03/2021.

SCHERMANN, Daniela. Pirâmide de Maslow: o que é, para que serve e por que você precisa conhecê-la. **Opinion Box**, 06 abr. 2022. Disponível em: <https://blog.opinionbox.com/piramide-de-maslow/> Acesso em: 16 jun. 2023.

SCHREIBER, Anderson. **Equilíbrio contratual e dever de renegociar**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina**. São Paulo: Editora Uneps, 2018.

SILVA, Alexandre Barbosa da. **Propriedade sem registro**: contrato e aquisição da propriedade imóvel. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVA, Cândido Henrique. Shopping é a 2.<sup>a</sup> fonte de receita do Galo. **Uol**, 23 jan. 2006. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas/2006/01/23/ult1334u785.jhtm>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SILVA, Guilherme Augusto Pinto da. Usucapião familiar: Quo vadis domine? **Iurisprudência: Revista da Faculdade de Direito da AJES**, v. 2, n. 3, p. 118-134, 2013. Disponível em: <http://revistaiurisprudencia.com.br/arquivos/20131114213527.pdf>. Acesso em: 31 maio 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo; Malheiros, 2007.

SILVA, Lúgia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

SIMÃO, José Fernando; TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. São Paulo: Método, 2008. v. 4. (Série Concurso Público).

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. Do direito de propriedade ao dever da propriedade. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2008, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. CD-Rom. p. 4.059-4.078.

SOUZA, Alessandra de; PELEGRINI, Tamara dos Santos; RIBEIRO, João Henrique de Moraes; PEREIRA, Daniele Sirineu; MENDES, Maria Angélica. Conceito de insuficiência familiar na pessoa idosa: análise crítica da literatura. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 68, n. 6, p.1176-1185, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/lil-767776>. Acesso em: 25 maio 2020.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela**. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: direito das coisas. São Paulo: Grupo GEN, 2021. v. 4. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993726/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TENÓRIO, Igor. **Curso de direito agrário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1984.

TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, e legislação ordinária e a Constituição). **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 73-78, 1989.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. *In*: **Temas de direito civil**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 37-53.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**: humanismo e solidariedade na sociedade em transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. t. 2.

TEPEDINO, Gustavo. Prefácio. *In*: NEVARES, Ana Luiza Maia. **A função promocional do testamento**: tendências do direito sucessório. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

YUNNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática, 2000.

**ANEXO 1 - DECRETO N.º 1025: DESIGNA GRUPO DE ESTUDO PARA  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE  
MORADIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

1



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

**DECRETO Nº 1025**

*Designa Grupo de Estudo para institucionalização da Concessão de Uso Especial para fins de moradia e dá outras providências.*

O PREFEITO MUNICIPAL DE CURITIBA, CAPITAL DO ESTADO DO PARANÁ, no uso de suas atribuições legais e em conformidade com o disposto no inciso IV do artigo 72, da Lei Orgânica do Município de Curitiba, com base no Protocolo n.º 04-009357/2022;

considerando o número crescente de requerimentos de Concessão de Uso Especial para fins de moradia incidentes sob imóveis que integram o patrimônio público municipal;

considerando o contido no artigo 183 da Constituição Federal;

considerando o disposto na Medida Provisória 2020/2001, nas Leis Federais n.ºs 13.465/2017 e 10.257/2001;

considerando o contido no inciso VII do artigo 11, o inciso II do artigo 19 e o inciso I do artigo 147, todos da Lei Orgânica do Município;

**DECRETA:**

Art. 1º Ficam designados para integrar o Grupo de Estudo, cujos objetivos encontram-se definidos no parágrafo 1º deste artigo, os representantes da Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, Procuradoria Geral do Município, Secretaria do Governo Municipal, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal do Urbanismo, Companhia de Habitação Popular de Curitiba e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, os servidores abaixo relacionados:

Titular: GIANCARLO SMANIOTTO, matrícula n.º 85.022 - SMAP;

Suplente: LARISSA DANIELA VIANA TULIO DE CARVALHO, matrícula n.º 179.526 - SMAP

Titular: HELIOMAR JERRY DUTRA DE FREITAS, matrícula n.º 76.977 - PGM e MIGUEL ADOLFO KALABAIDE, matrícula n.º 146.729 - PGM

Suplente: MARILENA INDIRA WINTER, matrícula n.º - 70.522 - PGM

Titular: CYNTIA VILLE CARDON, matrícula n.º 70.624 - SGM

Suplente: ADAUTO JOSE MIRANDA DE LIMA, matrícula n.º 87.743 - SGM

Titular: ERICA COSTA MIELKE, matrícula n.º 88.650 - SMMA

Suplente: MAURICIO FIGUEIREDO, matrícula n.º 30.584 - SMMA

Titular: PATRICIA DE MORAIS MONTEIRO, matrícula n.º 164.738 - SMU



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

2

Suplente: ALINE PLACHA TAMBOSI, matrícula n.º 164.029 - SMU

Titular: ROBERTA GEHR KUSTER, matrícula n.º 80.795 – COHAB - CT

Suplente: ELIANE MAZZUCCO GIOPPO, matrícula n.º 80.949 - COHAB - CT

Titular: SYLVIA ESCORSIN BAGGIO, matrícula n.º 81.315 - IPPUC

Suplente: MAURICIO GOMES MEYER, matrícula n.º 81.255 - IPPUC.

§1º O presente Grupo de Estudo, no âmbito administrativo municipal, terá por objetivo o estudo e a viabilização de propostas, a fim de subsidiar o Município, quanto à adoção de medidas políticas, administrativas, jurídicas e de gestão a serem adotadas em relação ao instituto da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, bem como subsidiará as respostas aos pedidos requeridos junto aos órgãos da administração direta e indireta sobre o tema.

§2º Os trabalhos serão coordenados pela Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação – SMAP, sendo que o membro titular indicado responderá pela Presidência do Grupo.

Art. 2º O Grupo de Estudo reunir-se-á periodicamente ou em caráter extraordinário, se necessário, mediante decisão de seu Presidente.

Art. 3º O Grupo de Estudo, através de deliberação final de seu Presidente, poderá convocar ou convidar, se entender pertinente, por meio de ofício, servidor de outro órgão ou entidade, públicos ou privados, ou ainda reconhecido especialista ou docente, na respectiva área de estudo, visando auxiliar em questões pontuais sobre a matéria.

Art. 4º A pauta dos assuntos a serem analisados na reunião, assim como pedido de informações necessárias de cada órgão, será previamente encaminhada aos participantes do Grupo, pelo Presidente ou seu indicado, via e-mail.

Art. 5º Quando cabível, as proposições/sugestões da Comissão deverão ser aprovadas por maioria simples de seus membros e devidamente fundamentadas, sendo que posteriormente serão submetidas à ratificação do Secretário Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação visando a adoção de demais providências sugeridas pelo relatório do Grupo.

Art. 6º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO 29 DE MARÇO, 18 de julho de 2022.

Rafael Valdomiro Greca de Macedo  
Prefeito Municipal

Alexandre Jarschel de Oliveira  
Secretário Municipal de Administração, Gestão  
de Pessoal e Tecnologia da Informação



**ANEXO 2 - OFÍCIO N.º 064/2023: CONVIDA A PROFESSORA E ADVOGADA  
CAMILA BOTTARO SALES COELHO PARA COMPOSIÇÃO DO GRUPO  
INSTITUCIONALIZADO PELO DECRETO N.º 1.025**



Prefeitura Municipal de Curitiba  
Secretaria Municipal de Administração,  
Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação  
Rua Solimões, 160  
São Francisco - 80.510-140  
Curitiba - PR  
www.curitiba.pr.gov.br

Ofício 064/2023 – SMAP

Curitiba, 03 de março de 2023.

**Prezado Senhor:**

O Secretário de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, de acordo com o contido no art. 3º do Decreto Municipal nº 1025 de 28 de julho de 2022<sup>1</sup>, *que designa Grupo de Estudo para Institucionalização de Concessão de Uso Especial para fins de moradia e dá outras providências*, convida a advogada Camila Bottaro Sales Coelho, sua orientanda do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, notadamente do Doutorado em Relações Sociais para, na qualidade de especialista, para acompanhar os trabalhos da supra citada comissão, elucidando e auxiliando as tratativas atinentes às questões que abrangem a atuação do Município em relação ao objeto do estudo objeto da comissão.

Além disso, este órgão municipal solicita a presença da doutoranda em reunião da comissão no dia 10 de março de 2023 às 10:30hs, nas dependências da SMAP, para palestrar sobre o tema "Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e sua implementação nos Municípios".

Atenciosamente,

ALEXANDRE JARSCHEL Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE JARSCHEL DE  
OLIVEIRA:00962914940  
DE Dados: 2023.03.03 17:02:48  
03700  
OLIVEIRA:00962914940

Alexandre Jarschel de Oliveira

**Secretário Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da  
Informação**

Ao Senhor

Doutor Eroulths Cortiano Júnior

**Professor Orientador do Programa de Doutorado em Direito da Universidade Federal do  
Paraná**

Praça Santos Andrade, 50 3º andar (Centro)

Curitiba –PR CEP: 80020-300

<sup>1</sup> Art. 3º O Grupo de Estudo, através de deliberação final de seu Presidente, poderá convocar ou convidar, se entender pertinente, por meio de ofício, servidor de outro órgão ou entidade, públicos ou privados, ou ainda reconhecido especialista ou docente, na respectiva área de estudo, visando auxiliar em questões pontuais sobre a matéria.