

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: Eficácia do instrumento jurídico na promoção do Direito à Moradia.

SPECIAL USE CONCESSION FOR HOUSING PURPOSES: Effectiveness of the legal instrument in promoting the Right to Housing.

Luiza da Cruz Valente da Silva¹

Prof^ª. Dr^ª. Daniella Maria dos Santos Dias²

Resumo

O presente artigo analisa em que medida a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), instrumento jurídico previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), promove o Direito à Moradia. A análise concentra-se no Município de Belém do Pará, no contexto do Programa Chão Legal criado pela gestão municipal em 2010 e substituído pelo Programa Terra da Gente em 2021. A análise foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental em que foram analisadas leis e atos normativos acerca do objeto do artigo e entrevista realizada no dia 6 de junho de 2023 com assistente social em exercício da Coordenadoria de Regularização Fundiária da CODEM. O texto aborda primeiramente a função social da propriedade e o Direito à Moradia (Adequada) em âmbito nacional e internacional citando documentos internacionais que preveem esse direito humano. Em seguida, trata sobre as diretrizes gerais da política urbana no plano nacional e municipal. Em seguida, discute acerca do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia na legislação nacional e municipal, passando pelo Plano Diretor de Belém e o Programa Chão Legal. Analisa, por fim, se o referido programa promoveu o Direito à Moradia Adequada.

Palavras-chave: Concessão de uso especial para fins de moradia; Direito à moradia adequada; Programa Chão Legal.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Pará. E-mail: luizavalente143@gmail.com.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e professora do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. E-mail: diasdaniella@ufpa.br.

Abstract

This article analyzes to what extent the concession of special use for housing purposes (CUEM), a legal instrument provided for in the City Statute (Federal Ac nº 10.257/2001), promotes the Right to Housing. The analysis focuses on the Municipality of Belém do Pará, in the context of the Chão Legal Program created by the municipal management in 2010 and replaced by the Terra da Gente Program in 2021. The analysis was carried out through bibliographical research, documentary research in which they were analyzed laws and normative acts about the object of the article and interview carried out on June 6, 2023 with a social worker in charge of the Land Regularization Coordination of CODEM. The text first addresses the social function of property and the Right to (Adequate) Housing at national and international level, citing international documents that provide for this human right. Then, it deals with the general guidelines of urban policy at the national and municipal levels. Then, it discusses the instrument of granting special use for housing purposes in national and municipal legislation, passing through the Master Plan of Belém and the Chão Legal Program. Finally, it analyzes whether the referred program promoted the Right to Adequate Housing.

Key-words: Special use concession for housing purposes; Right to adequate housing; Chão Legal Program.

1 INTRODUÇÃO

Segundo o Censo 2010, o município de Belém conta com 368.889 domicílios, destes 193.557 são classificados como domicílios em situação irregular, ou seja, aproximadamente 53%. Dos 193.557 domicílios irregulares, 187.826 (aproximadamente 97%) não possuem espaçamento entre as construções e 153.134 (aproximadamente 79%) têm carência de ao menos um serviço de infraestrutura. Além disso, Belém conta com 101 áreas consideradas como aglomerados subnormais³ (IBGE, 2010).

A população total do município de Belém é de 1.393.399 pessoas sendo que 758.524 delas moram em aglomerados subnormais. Quando compara-se a Região Metropolitana de Belém (que conta com 291.771 domicílios irregulares) com as demais regiões metropolitanas

³ Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um aglomerado subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia, podendo ser públicos ou privados, utilizados para habitação em áreas urbanas e, majoritariamente, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas com restrição à ocupação. São conhecidos como invasões, favelas, comunidades, baixadas, etc. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 07 jun. 2023.

brasileiras, o número domicílios irregulares daqui só perde para São Paulo (596.479), Rio de Janeiro (520.260) e Recife (249.432) (IBGE, 2010).

Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um aglomerado subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia, podendo ser públicos ou privados, utilizados para habitação em áreas urbanas e, majoritariamente, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos básicos e localização em áreas com restrição à ocupação. São conhecidos como invasões, favelas, comunidades, baixadas, etc.

Na Constituição da República de 1988, o Capítulo da Política Urbana foi incluído no texto constitucional. Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou o referido capítulo trazendo uma coletânea de instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para promover a Política Urbana, entre eles, a Concessão de uso especial para fins de moradia. Como instrumento de planejamento municipal, instituiu-se o Plano Diretor Municipal, tornando-se obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Nesse contexto, a Prefeitura de Belém criou o Programa de Regularização Fundiária Chão Legal que tinha como objetivo garantir a segurança da posse e promover a regularização fundiária desses aglomerados subnormais da cidade, com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que promovessem o direito à moradia adequada aos residentes na área. Na época, os títulos entregues pela municipalidade aos moradores eram Concessões de uso especial para fins de moradia (CUEMs) e Concessões de direito real de uso (CDRUs). Centenas desses títulos foram emitidos aos moradores de diversos bairros do município de Belém.

O presente artigo analisa em que medida a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), instrumento jurídico previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é eficaz na promoção do Direito à Moradia Adequada no âmbito do Programa Chão Legal, por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental em que foram analisadas leis e atos normativos acerca do objeto do artigo e entrevista realizada com assistente social em exercício da Coordenadoria de Regularização Fundiária da CODEM (Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém).

Vale destacar as limitações enfrentadas ao longo da pesquisa de excesso de burocracia para o acesso a documentos e informações da CODEM, acarretando em um longo período de espera por resposta às solicitações feitas por meio de ofício e que, conseqüentemente,

inviabilizou o acesso a documentos da Companhia, assim como retardou a realização de entrevista, que somente foi concedida em junho de 2023, por servidora disposta a colaborar com a pesquisa, o que auxiliou na obtenção de informações.

O artigo inicia abordando acerca da função social da propriedade e a relação desse princípio constitucional ao direito social à moradia. Trata primeiramente da função social prevista na Constituição da República de 1946 e como ela não se concretizou em um primeiro momento. Após, a função social da propriedade é abordada no contexto da Constituição da República de 1988 trazendo a sua relação com o instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), previsto na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Em seguida, discute o direito à moradia no plano nacional e o conceito de moradia adequada no plano internacional, diferenciando o conceito de habitação do conceito moradia adequada, conforme os requisitos enumerados no Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Logo após, analisa as leis gerais da Política Urbana, tratando das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade que visam garantir o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cumprindo sua função social e promovendo o direito à cidade sustentável a todos, que inclui o acesso à terra urbana e à moradia. Em seguida, o Plano Diretor de Belém é analisado verificando a relevância da CUEM na legislação urbana municipal. Posteriormente, o artigo aborda os aspectos gerais da CUEM e como esse instituto da política urbana pode ser utilizado para promover a funcionalidade social da propriedade pública urbana e garantir o direito fundamental à moradia (adequada).

Por fim, analisa o Programa de Regularização Fundiária Chão Legal, criado pela Lei nº 8.739/2010, promovido pela municipalidade de Belém a fim de verificar em que medida a CUEM promoveu o Direito à Moradia Adequada em Belém.

II A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA

O princípio da função social da propriedade é um preceito basilar para a execução da política urbana, garantindo que o direito de propriedade seja relativizado a fim de que cumpra a sua finalidade social (JATOBÁ, 2008, p. 39). A Constituição da República de 1946 já havia previsto esse princípio, ainda que timidamente, no art. 141, §16, *in verbis*,

§ 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, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. 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 (BRASIL, 1946, np).

Apesar dessa previsão, a função social da propriedade não se efetivou na prática naquela época. Uma das razões apontadas por Sérgio Jatobá (2008, p, 40) seria a não inclusão da função social da propriedade como um princípio norteador dos planos diretores municipais anteriores ao ano de 1988.

O art. 5º, inc. XXIII da CRFB/88 positivou expressamente a função social da propriedade impondo limites ao direito de propriedade ao afirmar que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988, np). Ademais, a função social da propriedade enquadra-se como um dos princípios da ordem econômica, previsto no art. 170, inc. III da Constituição da República.

Incluindo o princípio da função social da propriedade no rol de direitos fundamentais, a CRFB/88 admitiu uma dupla dimensão da propriedade, qual seja, como um direito individual e como um direito socioeconômico delimitado por um objetivo vinculante à funcionalidade social, ou seja, o de servir aos propósitos da coletividade e não apenas aos propósitos individualistas (TAVARES, 2023, p.1226). Para Edésio Fernandes (2013, p.225), a função social da propriedade obriga o proprietário a determinados comportamentos.

O art. 182 da CRFB/88 disciplina a função social da propriedade urbana e as penas caso o seu aproveitamento não seja adequado, conforme abaixo:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade⁴ e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

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

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

⁴ A Carta de Atenas de 1933 elenca as funções sociais da cidade em habitação, trabalho, circulação e lazer. Essas são funções básicas que todas as cidades deveriam garantir aos seus cidadãos. Ainda, uma “nova Carta de Atenas” foi escrita em 2003 e propôs a Cidade Coerente. Nela, o Conselho Europeu de Urbanistas acrescentou outras funções sociais da cidade, como fluxo e mobilidade e identidade social, ampliando o rol da Carta de Atenas de 1933 (ALVES, F., 2003, np).

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988, np).

A Constituição não conceituou o que seria de fato a função social da propriedade, mas deixou a cargo de cada município fazê-lo conforme suas especificidades locais, no entanto estabelece penalidades caso a função social não esteja sendo cumprida, caracterizando modalidades de intervenção estatal na propriedade privada (TAVARES, 2023, p.1236).

Ao estabelecer de forma genérica e ampla acerca da função social da propriedade, o constituinte possibilitou que os imóveis públicos também fossem enquadrados nesse dever de cumprir a sua funcionalidade social (LISBOA, 2021, p. 74).

Uma das formas de garantir a funcionalidade da propriedade dos entes federativos é conceder o uso desses imóveis públicos para fins de moradia como permite o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e regulamentado pela medida provisória nº 2.220/2001, garantindo a segurança jurídica dos possuidores e promovendo o direito à moradia adequada.

Para Lisboa (2021, p. 76), a CUEM assegura a regularização jurídica da posse de imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, quando cumpridos os requisitos. Segundo o autor, legalizar a posse da área ocupada de propriedade pública, que preencha os requisitos determinados em lei e promovendo, concomitantemente, direito à moradia adequada com acesso à serviços de infraestrutura, lazer, transporte, educação assegurando a sustentabilidade do ambiente, mantendo o domínio público, é o caminho para o desenvolvimento da função social da propriedade pública.

II. 1 O Direito à moradia no plano nacional

O direito à moradia está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, já que esta é uma necessidade básica de todos. Sendo assim, a moradia deve atender a requisitos mínimos de salubridade, segurança, acesso a serviços de infraestrutura, etc, a fim de atender ao princípio da dignidade da pessoa humana (TRIGUEIRO, 2018, p. 40).

Além disso, este princípio é intrínseco à noção de mínimo existencial. Logo, sem a garantia do mínimo existencial não é possível se efetivar a dignidade da pessoa humana. O direito à moradia, então, é parte integrante do rol de direitos que devem ser efetivados para garantia de um mínimo existencial. Nesse sentido, Leonel Pareto Neto afirma que “morar é

exercer direitos básicos da própria sobrevivência que toca não só as questões de necessidades físicas, mas também psicológicas, materiais e íntimas” (NETO, 2022, p. 53).

De acordo com Ingo Sarlet, o direito à moradia é um direito social prestacional, uma norma programática (SARLET, 2010, p. 36). Nesse sentido, o poder público tem o dever de atuar (de forma positiva) para promover, proteger e concretizar as metas contidas na Constituição da República a fim de assegurar moradia adequada à população. Mesmo sendo norma programática, ela é dotada de eficácia ainda que limitada. Ademais, o art. 23 da CRFB/88 afirma que o direito à moradia é uma competência comum da União, dos estados e dos municípios.

Nesse sentido, Políticas Públicas devem ser promovidas por estes entes federativos para garantia do direito à moradia à população, especialmente aos mais vulneráveis, promovendo programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Em 2000, a Emenda Constitucional nº 26 adicionou o Direito à Moradia no rol de direitos sociais fundamentais previstos no art. 6º da Constituição da República, conforme abaixo,

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, np).

Anteriormente, o art. 7º, inciso IV já tratava desse direito aos trabalhadores urbanos e rurais quando estabelece que o salário mínimo deveria ser capaz de atender a necessidade de moradia do trabalhador e sua família (FRANCO FILHO, 2017, np).

Ademais, o Estatuto da Cidade inclui como uma das facetas do direito à cidades sustentáveis, o direito à moradia. Ainda, a Lei 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), no art. 2º afirma que um dos objetivos do SNHIS é “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (BRASIL, 2005).

II. 2 O Direito à Moradia (Adequada) no plano internacional

Importante ressaltar que o direito à moradia difere do direito à mera habitação. O direito à moradia envolve muitos outros aspectos além de um teto para morar. De acordo com a urbanista Raquel Rolnik, relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada na época, “o conceito de direito à moradia é formulado como elemento essencial para uma

condição adequada de vida” (ALFONSIN; FERNANDES, 2014, p. 27). Engloba a infraestrutura na qual a casa está conectada, além da estrutura física, por exemplo: coleta de lixo e rede de esgoto. Há ainda a estrutura social à qual a casa deve estar conectada, como acesso à transporte, mobilidade, saúde, educação, ao trabalho, à renda. Ademais, a segurança deve ser garantida, especialmente a segurança da posse. A garantia de que aquele local não será alvo de remoções inesperadas (ALFONSIN; FERNANDES, 2014, p. 27).

No plano internacional, o direito à habitação encontra-se previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos no artigo 25 com o seguinte texto: "Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família (...) habitação” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, np). Já o direito à moradia adequada foi incluído no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966, no artigo 11,1, com a seguinte redação: “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 (...) moradia adequadas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, np). Além disso, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, np) prevê, no artigo 17, 1, o direito de ser protegido da arbitrariedade de interferência ilícita no domicílio. Segundo Letícia Osório (2014, p. 41), o direito à moradia adequada pertence, então, aos dois lados da divisão imaginária entre direitos civis e políticos e direitos sociais e econômicos.

O direito à moradia é reconhecido também por outros documentos internacionais, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5, "e", "iii"), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 14, 2, "h"); a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (art. 27, 3), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (art. 43, 1, "d"), e a Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados (art. 21). Outras recomendações e declarações internacionais também reconhecem o direito à moradia.

O Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) sobre o direito à moradia prevê os elementos constitutivos de uma moradia adequada, no art. 11, item 8, conforme abaixo:

- a) segurança jurídica da posse, que se refere ao direito de todas as pessoas possuírem um grau de segurança da posse que garanta proteção jurídica contra despejos forçados e outras ameaças;
- b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição, bem como o acesso aos recursos naturais e coletivos, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação,

saneamento e instalações sanitárias, meios de armazenamento de alimentos, recolhimento de lixo, drenagem e serviços de emergência;

c) acessibilidade aos custos financeiros associados à moradia de forma que a realização e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas;

d) habitabilidade da moradia de forma a garantir a segurança física dos ocupantes, espaço adequado e proteção contra as intempéries e outras ameaças para a saúde, riscos estruturais, e vetores de doenças;

e) acesso à moradia adequada e à terra — um lugar seguro para viver em paz e dignidade — para grupos vulneráveis, tais como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV positivos, pessoas com problemas médicos persistentes, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas sujeitas a desastres, e outros grupos;

f) localização que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros serviços sociais, e que não permita a construção de moradias em locais poluídos que ameacem o direito à saúde dos habitantes;

g) adequação cultural com relação à forma que a moradia é construída, os materiais de construção utilizados e as políticas de apoio que permitem a expressão da identidade cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, np).

Sendo assim, fica evidente que o direito à moradia não se trata de um direito à habitação somente, mas sim a todo o “ecossistema” que rodeia aquele local de habitação, como serviços públicos de qualidade, infraestrutura adequada, segurança jurídica da posse, etc.

A comunidade internacional considera que os direitos econômicos, sociais e culturais devem ser realizados de forma progressiva, caracterizando-se como um objetivo de médio a longo prazo a ser alcançado (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 395). O art. 2º, 1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trata do assunto ao afirmar que o Estado-parte do Pacto se compromete a adotar medidas com o propósito de “alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no Pacto, (...) incluindo a adoção de medidas legislativas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966, np).

É de conhecimento geral que os recursos de um Estado são limitados, porém isso não pode engessar as políticas públicas que visam garantir o direito à moradia adequada. Segundo Letícia Osório, a limitação de recursos não impede a criação de estratégias, instituições e programas para o cumprimento das obrigações, além da possibilidade de fazer um pedido à cooperação internacional, nos moldes do art. 2º, 2 do Pacto (OSÓRIO, 2006, p. 49).

Além disso, segundo a autora (OSÓRIO, 2006, p. 50), o próprio CDESC reconheceu que alguns elementos destes direitos são de realização imediata pelos Estados-parte, como por exemplo, a garantia de aplicação sem discriminação dos direitos (art. 2º, 2 do PIDESC) e a obrigação de assegurar que os direitos serão gozados igualmente por homens e mulheres (art. 3º do PIDESC).

O CDESC ainda estabeleceu que há obrigações centrais mínimas (a razão de ser) de cada direito que compõe o respectivo Pacto. Segundo Letícia Osório, essas obrigações podem ser definidas como um “patamar” abaixo do qual as condições não podem cair. Tratando do direito à moradia, David Bilchitz (BILCHITZ, 2007, p. 193) defende que há dois patamares: o primeiro seria estar livre de ameaças à sobrevivência, ou seja, ter, no mínimo, acesso a uma acomodação que ofereça proteção contra as intempéries e acesso à infraestrutura e serviços básicos. O segundo é reconhecer o máximo interesse na promoção de um padrão mais elevado de moradia do que o exigido pelo interesse mínimo, cumprindo com os elementos de uma moradia adequada identificados pelo CG nº 4, por exemplo.

O Comentário Geral nº 4 do CDESC (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, np) já tratava da segurança jurídica da posse, no item “a” dos elementos constitutivos de uma moradia adequada no parágrafo 8, “a”. Para Letícia Osório (2014, p. 60), reconhecer as diferentes formas de posse como um direito a ser respeitado e garantido aumenta a possibilidade/capacidade da população mais pobre acessar terra e moradia adequadas.

Como já mencionado, além dos inúmeros documentos internacionais, o Estatuto da Cidade prevê a garantia do direito à moradia como parte do amplo rol de direitos inclusos no direito à cidades sustentáveis (Direito à Cidade). Para garantia desse direito social, o Estatuto concebe o instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia.

III DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA

Influenciado pelo pensamento do filósofo e sociólogo Henri Lefebvre⁵ e o contexto global, o Poder Constituinte da Constituição de 1988 (CRFB/88) tratou da função social da propriedade e da cidade nos arts. 182 e 183, no título da Política Urbana. Conforme mencionado, o art. 182 da CRFB/88 dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo bem-estar aos seres humanos que, de alguma forma, estão conectados a ela, melhorando a sua qualidade de vida. Estes dispositivos foram posteriormente regulamentados pela Lei 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade - Lei Federal de Política Urbana.

O Estatuto da Cidade elencou diversos instrumentos que viabilizam o cumprimento da função social da propriedade urbana estabelecendo, no plano infraconstitucional, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem

⁵ O sociólogo- filósofo Henri Lefebvre foi o precursor da defesa de um Direito à Cidade. Em 1968, lançou na França um livro sobre o tema. Segundo o autor, o Direito à Cidade é uma forma superior de manifestação do direito à liberdade, à individualização da socialização, ao habitat e ao habitar (LEFEBVRE, 2011, p. 134).

coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Esta Lei “instituiu diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades” (ROLNIK, 1997, p. 21-22).

A Lei Federal de Política Urbana delimitou os contornos da função social da propriedade no art. 39 ao disciplinar que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, ao atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 2001, np).

Além de melhor delimitar a função social da propriedade, o Estatuto da Cidade foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu o Direito à Cidade traduzido no texto legislativo como “direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, inc. I da Lei 10.257/2001). Em 2006, inclusive, o Brasil foi inscrito no rol de honra da ONU tão somente por ter aprovado esta lei (FERNANDES, 2013, p. 214).

No art. 2º do Estatuto da Cidade, o direito à cidade sustentável é entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, np). Dessa maneira, o direito à cidade sustentável é um direito coletivo e difuso, visto que é indivisível, cuja titularidade pertence a todos os habitantes da cidade, das presentes e futuras gerações.

De acordo com o urbanista Edésio Fernandes (2013, p. 225), a referida legislação contribuiu para a substituição da noção propriedade privada individual sem maiores qualificações pela noção das funções sociais da propriedade e da cidade. Além disso, criou processos, mecanismos e instrumentos a fim de viabilizar uma gestão urbana justa e eficiente. Reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais e a regularização sustentável de seus assentamentos.

Importante ressaltar o protagonismo que o Estatuto da Cidade concedeu ao ente municipal. Assim sendo, a efetivação do Estatuto da Cidade é realizado na esfera municipal, portanto, o responsável por criar os Planos Diretores Municipais (PDMs) é da administração municipal.

Para Fernandes (2013, p. 225), o Estatuto da Cidade estabeleceu um novo padrão jurídico sobre a temática da propriedade imobiliária construído no reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais resultantes da condição de proprietário de bem imóvel, além dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos, diferentemente do

entendimento anterior de reconhecer apenas os direitos individuais. A função social passa a ser determinada pelos planos diretores e leis urbanísticas e ambientais municipais. Ou seja, a função social tem o condão de obrigar o proprietário a agir de determinada maneira. Desse modo, não se trata mais de “direito de propriedade”, mas “direito à propriedade” (FERNANDES, 2013, p. 226).

Ademais, o Estatuto da Cidade reconheceu diversos direitos coletivos, como direito à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados, à participação em processos descentralizados e democratizados, a participação democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o direito social à moradia dos possuidores dos assentamentos informais consolidados, etc.

Assim, para se alcançar o objetivo do Estatuto da Cidade, qual seja, o de ordenar pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana é necessário garantir que as propriedades urbanas cumpram sua função social e promovendo o direito à cidade sustentável a todos, que inclui o acesso à terra urbana e à moradia.

III.1 A Política Urbana no município de Belém do Pará

Como visto anteriormente, o art. 182 da Constituição da República afirma que o Poder Público municipal tem a obrigação de executar a política de desenvolvimento urbano cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, np).

Segundo a Constituição da República, o instrumento básico para a execução deste objetivo encontra-se no plano diretor de um município, que é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, que é o caso de Belém.

Antes do Estatuto da Cidade já existiam leis esparsas que tratavam sobre o tema da Política Urbana, como é o caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979, o primeiro Plano da Cidade de Belém (1993) entre outras. Porém, o Estatuto da Cidade estabeleceu princípios, diretrizes e regras específicas para execução da Política Urbana.

Este estatuto prevê a criação de Planos Diretores que são aprovados por lei municipal, e figura como instrumento básico para política de desenvolvimento e expansão urbana (Art. 40, caput da Lei 10.257/2001). Eles são obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros requisitos. Vale ressaltar que o art. 39, §3º do Estatuto da Cidade prevê que os planos diretores devem ser revistos a cada dez anos.

Segundo Betânia Alfonsin, com o Plano Diretor, os municípios são os responsáveis por fazer cumprir a função social da propriedade. Para que isso ocorra, afirma que além da vontade política, o município deve contar com grande capacidade técnica (ALFONSIN, 2015, p. 37).

O Plano Diretor deve ser formulado mediante a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (Art. 39, §4º da Lei 10.257/2001). O município de Capão da Canoa, no Rio Grande do Sul, teve seu plano diretor anulado em virtude da ausência de participação popular durante o processo de elaboração do documento (ALFONSIN, 2015, p. 41).

A cidade de Belém aprovou o primeiro plano diretor em 1993 pela Lei 7.603/93, antes mesmo da edição da Lei do Estatuto das Cidades. Em 2008, o plano diretor anterior foi revisto e atualizado pela Lei 8.655/2008. Este plano encontra-se em processo de revisão, inclusive o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CDU realizou reuniões com a população e aprovou o processo de revisão do plano. Além disso, o Plano Plurianual 2022-2025 incluiu a revisão do Plano Diretor de Belém como prioridade da gestão municipal (BELÉM, 2021, np).

No entanto, de acordo com o art. 40, §3º do Estatuto da Cidade, a lei que instituiu o Plano Diretor deveria ter sido revista até 2018. Sendo assim, o Plano Diretor de Belém encontra-se desatualizado há pelo menos cinco anos. Ele não vislumbra as diretrizes e os novos instrumentos jurídicos presentes na Lei 13.465/2017 como, por exemplo, o instituto da Legitimação Fundiária, que transfere a propriedade de imóveis públicos, e a mudança no marco temporal das CUEMs.

No art. 3º do Plano Diretor Municipal (PDM) o legislador asseverou o Direito à Cidade (sustentável) ao afirmar que um dos princípios fundamentais para a execução da política urbana é a função social da cidade, que abarca os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade, ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município (BELÉM, 2008, np).

Ainda, o art. 4º prevê que uma das diretrizes gerais do desenvolvimento de Belém é a promoção das condições básicas de habitabilidade por meio do acesso de toda a população à

terra urbanizada, à moradia e ao saneamento ambiental, bem como garantir a acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos (BELÉM, 2008, np).

Além disso, um dos objetivos gerais da Política Urbana previstos no PDM é a garantia do direito à moradia digna, por meio de programas e instrumentos adequados às populações de baixa renda, previsto no art. 5º VII. Outrossim, em seção específica acerca da Política Municipal de Habitação, o PDM prevê a universalização do acesso à moradia, conforme previsão do art. 26, caput e inciso IV:

Art. 26 A Política Municipal de Habitação visa a universalização do acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, assegurando a transparência das ações relacionadas à gestão habitacional, tendo como objetivos:

IV - promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes (BELÉM, 2008, np).

Essa Política Municipal de Habitação tem como diretriz utilizar prioritariamente terras de propriedade do Poder Público, desde que não sejam de interesse à preservação ambiental, para implantação de projetos habitacionais de interesse social, a partir da aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e realizar ações de regularização fundiária com subsídios à população de baixa renda, conforme art. 27, inc. I e XV respectivamente (BELÉM, 2008, np).

O Plano Diretor de Belém prevê que a regularização fundiária ocorrerá em Zonas Especiais e compreende a regularização urbanística e fundiária. Um dos mecanismos utilizados para fomento da regularização fundiária é a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, quando a área for de propriedade do Município, segundo previsão do art. 106, parágrafo único, conforme abaixo

Art. 106 A regularização fundiária de imóveis nas ZEIS compreende:

Parágrafo único. Nas áreas de propriedade do Município, a regularização fundiária ocorrerá por meio da concessão de título de propriedade, de concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia ou de concessão do direito de superfície, na forma da lei (BELÉM, 2008, np).

Além disso, o art. 142 corrobora esse ponto à medida que elenca a CUEM no rol de instrumentos jurídicos e urbanísticos a fim de promover o planejamento, controle e gestão no Município de Belém.

A subseção do Plano Diretor que trata especificamente das CUEMs transcreve praticamente o que já está previsto na MP 2220/2001 acerca do instituto. Vejamos,

Art. 173 A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, assegura o direito à moradia a quem, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, um imóvel público de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

Art. 174 A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia será outorgada coletivamente, de forma gratuita, ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

Art. 175 Para o reconhecimento do direito à concessão de uso especial coletiva, por via administrativa ou judicial, é preciso delimitar a fração ideal de terreno de cada possuidor, considerando que na área urbana ocupada coletivamente não seja possível identificar os terrenos para cada possuidor (BELÉM, 2008, np).

Uma das diferenças é a previsão da MP 2220/2001 de que o imóvel público objeto da concessão deve estar situado em área com características e finalidade urbanas, não sendo possível este tipo de concessão em imóvel rural e o marco temporal que passou do dia 30 de junho de 2001 para o dia 22 de dezembro de 2016, alterações advindas posteriormente com a Lei 13.465/2017.

Na necessidade de cumprir a legislação federal e garantir os direitos da população urbana que ansiava por melhores condições de vida e de moradia nas cidades, a Prefeitura de Belém criou um programa de Regularização Fundiária que previa a CUEM como uma das protagonistas na garantia do direito à moradia.

III. 2 Concessão de uso especial para fins de moradia

Como já mencionado, o Estatuto da Cidade elenca diversos instrumentos jurídicos que devem ser utilizados na execução da Política Urbana para promoção do direito à moradia, entre eles encontra-se a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEMs).

Ressalta-se que todos os instrumentos da política urbana visam, de alguma forma, distribuir os ônus e os custos do desenvolvimento e do financiamento urbano, assim como promover um adequado planejamento da cidade, buscando garantir o bem comum dos moradores e usuários da cidade, o acesso aos mais diversos direitos, culminando no Direito à Cidade.

De acordo com Gagliano (2023, p.1047), a CUEM "é um direito que confere ao seu titular o uso de um imóvel público, insuscetível de usucapião, em caráter real, com a finalidade de morar".

No âmbito constitucional, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia encontra-se prevista no art. 183, caput e §1º da Constituição Federal. Este instrumento jurídico visa garantir o direito à moradia das populações de baixa renda que se consolidaram em ocupações, assentamentos urbanos, em áreas públicas e privadas, fomentando o Direito à Moradia Adequada.

Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou o comando constitucional nos artigos 15 ao 20 (Seção VI da Lei 10.257/2001). No entanto, o presidente da República à época vetou os dispositivos por meio da Mensagem de Veto nº 730/2001 sob a justificativa de contrariarem o interesse público e de conter imprecisões. No mesmo diploma, o presidente comprometeu-se a submeter sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preenchesse essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas sendo regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220/2001.

A Medida Provisória acima foi publicada antes da Emenda Constitucional nº 32/2001 que alterou o texto do art. 62 da Constituição da República. Assim, a MP nº 2.220/2001 permanece em vigência, com força de lei.

A CUEM é um instituto da política urbana que, diferentemente da usucapião, é concedida a possuidores de imóveis públicos. Esse ponto, inclusive, foi alvo de intenso debate à época, pois os doutrinadores divergiam acerca da possibilidade de concessão de imóveis públicos, já que estes não podem ser objeto de usucapião.

Segundo o art. 1º da MP nº 2.220/2001, a CUEM assegura o direito à moradia ao homem ou à mulher (ou ambos) 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 (BRASIL, 2001, np). Efetiva-se na regularização fundiária da posse e no fomento da urbanização da área sem remover a população para outras localidades, em regra (PEREIRA, 2019, p. 110).

A Medida Provisória permite também a herança da concessão de uso especial conforme a condição estabelecida no art. 1º, §3º: se o herdeiro legítimo já residia no imóvel na época da abertura da sucessão, ele continua, de pleno direito, na posse do seu antecessor.

Já o artigo 2º prevê a modalidade de CUEM coletiva ou metaindividual determinando que nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por

cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001, np).

Da leitura dos dispositivos acima, percebe-se a existência de um prazo: somente as ocupações que completaram 5 anos até o dia 22 de dezembro de 2016 podem ser alvo das CUEMs. Ressalte-se que o Estatuto da Cidade não tratava de qualquer tipo de data limite, como o fez a medida provisória 2.220/2001. Ainda, a MP 2.220/2001 trazia o prazo de 30 de junho de 2001. A Lei 13.465/2017 alterou o prazo para 22 de dezembro de 2016.

Segundo Pereira (PEREIRA, 2019, p. 113), a estipulação de uma data limite para o exercício desse direito esvazia o conteúdo da garantia constitucional e indica a produção de uma norma que não responde às necessidades para as quais foi criada, demonstrando ser socialmente inútil.

Apesar desse marco temporal, a regularização da posse por meio das CUEMs objetiva assegurar o direito à moradia das populações mais pobres, garantir acesso ao saneamento básico, serviços públicos, promovendo o desenvolvimento de uma cidade sustentável, visto que a regularização fundiária por meio da CUEM deve ser realizada de forma multidisciplinar envolvendo medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.

Em 2007, a Lei 11.481/2007 incluiu a CUEM no rol dos direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil Brasileiro. Sendo assim, é passível de ser reivindicado contra quem o possua injustamente e oponível contra todos (*erga omnes*). Segundo Pablo Stolze (2023, p. 55), a CUEM é um direito real na coisa alheia ou direito real limitado sendo subclassificado em direito de gozo ou fruição. O instituto da CUEM consolidou então uma modalidade de prescrição aquisitiva que resulta na concessão de uso de um imóvel público, não da propriedade, com a finalidade de assegurar o direito constitucional à moradia.

A Lei 11.481/2007, ao alterar a Lei 9.514/1997, autorizou o oferecimento do direito real da CUEM como objeto de garantia hipotecária e de alienação fiduciária, sendo assegurada a sua aceitação por instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro de Habitação, possibilitando o empréstimo para compra de materiais para melhoria do imóvel alvo da alienação (LISBOA, 2021, p. 74).

Ademais, a Lei 11.481/2007 incluiu a CUEM na lista de bens que se sujeitam à hipoteca do art. 1.473 do Código Civil (inciso VIII). Sendo assim, a CUEM se sujeita à hipoteca como modalidade de garantia real. De acordo com Marrara (2018, p. 324), essas

alterações do Código Civil proporcionam mais estabilidade à situação dos moradores concessionários e permitem que eles obtenham recursos no intuito de melhorar suas condições de habitação.

Ainda, a Lei 11.481/2007 permitiu a CUEM em terrenos de marinha e acrescidos, quando atendidos os requisitos da MP 2.220/2001. Ressalta-se que a aplicabilidade desta modalidade de CUEM é exclusivamente federal (MARRARA, 2018, p. 324). Anteriormente, empregava-se o instrumento da enfiteuse nesses terrenos. Agora, quando cumpridos os requisitos da CUEM, esta poderá ser aplicada em terrenos de marinha e acrescidos substituindo, assim, a enfiteuse.

Alguns doutrinadores e juristas divergiam, no entanto, quanto à existência de direito subjetivo dos possuidores à concessão quando cumpridos os requisitos. Em 2013, a 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo suscitou Arguição de Inconstitucionalidade da MP 2.200/2001⁶. O ponto central da discussão era o argumento de a União estar extrapolando os limites de sua competência legislativa, restrita aos bens de sua titularidade, nesse caso, ao dispor sobre imóveis públicos dos demais entes federados. Por fim, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que não há usurpação de competência por parte da União por se tratar de verdadeira política pública de abrangência nacional.

No voto, o relator Renato Nalini (BRASIL, 2013, np) afirmou que a CUEM se trata de um direito subjetivo, que surge com o preenchimento dos requisitos legais, conforme a redação da Medida Provisória, não se tratando de um assistencialismo governamental, mas de uma política pública criteriosa e séria. Além disso, defendeu que considerar inconstitucional a incidência da CUEM abriria espaço para o processo de especulação imobiliária que crescia rapidamente em consequência da preparação do país para a Copa do Mundo e as Olimpíadas que aconteceriam em 2014 e 2016, respectivamente.

Posteriormente, em 2017, a Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1.494.302/DF, decidiu que a CUEM não se trata de uma relação contratual, mas sim de uma atividade vinculada do Estado, sendo assim, o ocupante tem direito subjetivo à concessão quando cumpridos os requisitos. Ademais, é possível inclusive a partilha dos

⁶ Arguição de inconstitucionalidade da 6ª Câmara de Direito Público do TJSP que discutiu a Medida Provisória 2.220/2001. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000. Relator: RENATO NALINI, julgado em 30/01/2013. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/04/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-CUEM-TJSP.pdf> Acesso em: 13 mai 2023.

direitos da CUEM na dissolução de união estável e divórcio visto que a concessão agrega ganho patrimonial aos ocupantes, conforme abaixo:

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.

(...) E, diferentemente das hipóteses anteriores, tem a doutrina afastado o caráter contratual desta relação, por ser uma atividade vinculada, voltada a reconhecer ao ocupante, preenchidos os requisitos, o direito subjetivo à concessão para moradia.

(REsp n. 1.494.302/DF, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 13/6/2017, DJe de 15/8/2017).

Nesse sentido, é possível verificar a ratificação por parte do Judiciário do entendimento de que a concessão é uma atividade vinculada, não sendo uma faculdade do Poder Público concedê-la e que é passível de meação em caso de divórcio ou dissolução de união estável.

O instrumento jurídico da CUEM pode ser utilizado tanto de forma autônoma, conforme previsto no art. 6º da MP 2220/2001, quanto dentro do processo de Regularização Fundiária, previsto na Lei nº 13.645/2017. Segundo Lisboa (2021, p. 74), no entanto, este instrumento mostra-se tímido e é pouco utilizado na sua forma autônoma, mesmo tendo se passado 20 anos desde a promulgação do Estatuto da Cidade.

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça (2016, p. 70), entre 2001 e 2023, somente 82 decisões que tratavam sobre CUEMs foram proferidas pelos Tribunais de

Justiça das capitais e os Tribunais Federais. Somente 6% delas foram proferidas no Norte. O Instituto defende também que os três principais óbices à efetividade da usucapião coletiva e da cuem para a jurisprudência é a desqualificação da posse, visto que a posse do bem público é considerada mera detenção ou posse injusta, dificultando a extração da função social da propriedade (BRASIL, 2016, p. 72). Por isso, analisamos a CUEM sob a ótica da regularização fundiária promovida pelo Estado já que são poucas as ações judiciais declaratórias de CUEM.

A despeito desse cenário, Lisboa (2021, p. 76) entende que a CUEM é um dos fundamentos à efetivação da inclusão social e da cidadania, mesmo com todos os desafios a serem enfrentados e superados, fulcrada pelo direito constitucional à moradia (art. 6º, CRFB/88).

No âmbito local, verifica-se que a CUEM foi um dos instrumentos jurídicos do Estatuto da Cidade escolhidos pela municipalidade de Belém para promover a funcionalidade social da propriedade urbana pública.

IV EFETIVIDADE E EFICÁCIA DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA NA PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM BELÉM: PROGRAMA CHÃO LEGAL

Em 2010, o Programa Municipal de Regularização Fundiária Chão Legal foi criado pela Lei 8.739, de 19 de maio de 2010. Ressalte-se que este programa foi instituído apenas 2 anos após a promulgação do Plano Diretor de Belém. De acordo com a legislação, o “Chão Legal” seria implementado e administrado pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM). Ele tinha como objetivo garantir o direito à moradia em ocupações irregulares à população vulnerável por meio da regularização fundiária de interesse social em áreas públicas e privadas. Os títulos emitidos eram majoritariamente Concessões de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) ou Concessões de Direito Real de Uso (CDRU).

A Lei Federal nº 11.977/2009 estabelecia, art. 46, inc. VII, a regularização fundiária de interesse social (RFIS) como sendo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, pela população de baixa renda, nos seguintes casos: quando os requisitos para usucapião ou CUEM estivessem preenchidos; quando a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 anos; de imóveis situados em ZEIS; de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para

implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (BRASIL, 2009, np). Os assentamentos irregulares eram caracterizados como ocupações inseridas em parcelamento informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Ademais, a referida legislação contava com alguns princípios, previstos no art. 48, como:

- I- Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II- Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V – concessão do título preferencialmente para a mulher (BRASIL, 2009, np).

Sendo assim, deveria ser garantida prioritariamente a permanência da população vulnerável nas áreas ocupadas que seriam alvo da regularização fundiária, sendo o remanejamento a última opção da gestão municipal. Além disso, era necessário garantir o nível adequado de habitabilidade na área por meio de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais.

O art. 55 da referida lei, trazia ainda especificações acerca da Regularização Fundiária de Interesse Social. Uma delas era a previsão expressa de que caberia ao poder público a implementação do sistema viário e da infraestrutura básica, diretamente ou por meio de seus concessionários, ainda que a dita regularização fundiária tivesse sido requerida pelos beneficiários (individual ou coletivamente) ou por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, etc, que tivessem como finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. Inclusive poderia ser realizada antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais do imóvel (BRASIL, 2009, np).

Sendo assim, não bastava a titulação dos imóveis da área alvo da regularização. Era necessária a garantia de infraestrutura básica à população que ali residia, propiciando a

fruição do direito à moradia adequada, não somente à habitação. Antes da titulação em si, fazia-se necessário haver um projeto urbanístico para a área alvo da regularização fundiária.

Para a execução do Programa Chão Legal, a CODEM devia utilizar os instrumentos jurídicos adequados para cada área a ser regularizada, previstos especialmente no Plano Diretor Municipal de Belém (Lei nº 8.654/2008) e na legislação pertinente em vigor à época, conforme art. 1º, parágrafo único da Lei 8.739/2010. Esta regularização fundiária previa uma multidisciplinaridade, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais.

O dito programa era realizado nas seguintes etapas:

1º Mobilização da comunidade: São realizadas reuniões nas áreas para que os técnicos e a equipe da CRF/CODEM prestem informações e esclarecimentos aos moradores a respeito dos procedimentos de R.F.

2ª) Levantamento técnico da área, medição dos terrenos e casas e cadastro social das famílias: Técnicos da prefeitura e/ou funcionários de empresas contratadas realizam as etapas acima descritas. No item coleta de informações sobre tempo de moradia, número de residentes, renda familiar.

3ª) Coleta de documentos dos moradores para iniciar processo de regularização do lote: Entrega pelos moradores de: - documento com foto; - CPF; - certidão de casamento; - comprovante de residência; - documento de propriedade da casa. Assinatura do pedido de regularização do terreno e algumas declarações. Quando for o caso de união estável, deve comparecer o casal.

4ª) Apresentação do projeto de Regularização Fundiária: Apresentação do projeto de urbanização da área para discussão e pactuação. Posteriormente será licenciado pelos órgãos responsáveis da PMB e registro no Cartório.

5ª) Entrega dos títulos: Os moradores receberão um dos seguintes títulos: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Legitimação de Posse ou Certificado de Regularização Fundiária (CRF) (ALVES, E., 2015, p. 3-5).

O Programa previa a abrangência das áreas de domínio do Município de Belém, dos bens dominicais e direitos decorrentes do patrimônio enfiteutico da CODEM, podendo haver desafetação das áreas de domínio do Município de Belém por meio de Decreto Municipal. Ademais, o Programa daria ênfase à Regularização Fundiária de Interesse Social (RFIS), prevista na Lei Federal nº 11.977/2009, que teve o capítulo que tratava da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos integralmente revogado pela Lei 13.465/2017 (Lei da REURB).

Ainda, os terrenos que pertenciam a centros comunitários, igrejas e outras instituições religiosas, que fossem legalmente constituídas, seriam contemplados com os instrumentos da regularização pelo Programa Chão Legal (BELÉM, 2010, np).

Lideranças e organizações comunitárias, agentes políticos e órgãos públicos formalizavam as demandas por regularização fundiária junto à CODEM. Essas demandas eram analisadas considerando o zoneamento estabelecido pelo PDM, dominialidade, quantitativo de lotes, infraestrutura e serviços públicos existentes, uma breve caracterização socioeconômica da população residente, entre outros aspectos. Feito esse diagnóstico, as demandas passavam a integrar um cadastro para posterior decisão pela diretoria da CODEM quanto à priorização dos projetos que seriam executados (SILVA, 2019, p. 122).

A resolução nº 10 de 2013 da CODEM, regulamentadora da Lei Municipal no 8.739/2010, previa os seguintes critérios para priorização dos projetos: a área ser de dominialidade municipal; maior tempo de ocupação; menor grau de consolidação da infraestrutura urbana e maior número de famílias a serem beneficiadas (CODEM, 2013, np).

O programa Chão Legal foi desenvolvido em sete áreas da cidade de Belém: Bengui (etapa 1 e 2), Estrada Nova (Sub bacia 1), abrangendo nessa poligonal os bairros Jurunas e Cidade Velha; lotes do Residencial Cabano Antônio Vinagre, ainda, bairro do Paracuri, Canarinho, Loteamento Jardim Uberaba e Carmelândia (ALVES, 2015, p. 5).

Segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento (2020, np), em 2019, havia 12 projetos sendo executados, quais sejam: Sub-bacia 1 - etapa 1 (Jurunas e Cidade Velha), Sub-bacia 1- etapa 2 (Jurunas), Malvinas (Sacramenta), Carmelândia (Mangueirão), Eduardo Angelim - etapa 2 (Parque Guajará), Cabano Antônio Vinagre (Curió-Utinga), Jardim da Liberdade (Benguí), Ranário (Parque Guajará), Terra Firme (Terra Firme), Área central da COHAB (Campina de Icoaraci), Água cristal (Marambaia) e Pratinha (Pratinha e São Clemente).

De acordo com dados disponibilizados pela Prefeitura de Belém por meio da Secretaria Municipal de Planejamento (SEGEP), foram emitidas 1.403 certidões de CUEM e CDRU no município de Belém no período de 2016 a 2019. Em 2016, 3 projetos urbanísticos haviam sido elaborados. Em 2017 apenas 1. Em 2018, foram 3 novamente e em 2019 apenas 1, novamente, conforme tabela abaixo que mostra os resultados do Programa:

Etapas/Ano	2016	2017	2018	2019
Levantamento topográfico (m ²)	620.393	698.145	876.938	1.075.829

Cadastro social (famílias)	4.250	2.602	_____	1.359
Cadastro físico (lote)	3.048	4.471	4.550	6.042
Coleta de documentos	1.767	2.267	_____	633
Títulos emitidos	185	618	235	365
Reuniões com moradores	21	8	10	7
Projeto urbanístico (elaborado)	3	1	3	1
Reunião pactuação do projeto	3	1	2	2

Fonte: SEGEP (2020), adaptado pela autora.

Segundo entrevista realizada com assistente social da Coordenadoria de Regularização Fundiária da CODEM, o procedimento para as concessões do Programa Chão Legal era gratuito visto que eram de interesse social. Porém, a CODEM emitia um Termo Administrativo que era entregue ao morador. O morador então levava esse termo ao Cartório e emitia a certidão, que era paga pelo morador. Esta última etapa não era gratuita, de acordo com relato de uma das assistentes sociais da Coordenadoria de Regularização Fundiária da Companhia, entrevistada pela autora.

A entrevistada informou ainda que, em razão da legislação do Chão Legal e a legislação federal correspondente à época exigirem um projeto multidisciplinar (urbanístico, social, jurídico e ambiental), a entrega do título à comunidade demorava, visto que várias secretarias municipais estavam envolvidas nesse processo. Então a CODEM não poderia “entrar no bairro” para fazer a titulação enquanto o projeto não estivesse concluído.

No Programa Chão Legal, a população atuava de forma mais ativa. A gestão democrática, por meio da participação da população nas etapas do projeto, era efetivada. Debates e audiências públicas eram realizados no processo de execução e acompanhamento dos projetos, conforme apontado por assistente social da CODEM entrevistada pela autora.

Segundo Silva (2019, p. 125), a participação social era o elemento central do processo de regularização fundiária dos projetos do Programa Chão Legal. Segundo a autora, havia um processo permanente de interação entre a equipe que executava o programa e os moradores dos assentamentos que estavam sendo regularizados. Em cada etapa do projeto, a comunidade era ouvida, desde o levantamento topográfico e cadastro imobiliário até a entrega das certidões aos moradores.

As reuniões aconteciam com convite prévio de, no máximo, 400 moradores. Cerca de 60% a 65% (250 moradores aproximadamente) compareciam a cada reunião. Em projetos com número de lotes expressivos, as reuniões eram realizadas de forma setorizada para que mais pessoas pudessem participar. Para Silva (2019, p.126), essa metodologia foi fundamental para que mais lotes fossem regularizados, indicando a eficácia do método.

Inclusive, a metodologia utilizada pelo Programa Chão Legal recebeu o Selo do Mérito 2017 da Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC) durante o Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social⁷.

Segundo Silva (2019, p. 131), os projetos incluíram a proposição de medidas de ordem urbanística e ambiental, que eram previstas na legislação. No entanto, essas melhorias não foram executadas, apesar de terem sido discutidas com órgãos responsáveis - Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Saneamento.

Nos projetos de regularização fundiária, era realizado um diagnóstico urbanístico preliminar. Caso a análise urbanística indicasse a necessidade de equipamentos urbanísticos, isto era proposto no projeto urbanístico que considerava a existência de áreas disponíveis e uma avaliação genérica de custos. A CODEM então enviava a proposta ao órgão responsável (SESAN ou SEURB), que incluía no orçamento do ano seguinte a depender do caso. Segundo Barros (2023, p. 205), a CODEM não era responsável pela execução do projeto urbanístico e não fazia um acompanhamento posterior à titulação a fim de verificar se as medidas urbanísticas haviam sido implementadas. Essa informação foi confirmada pela assistente social entrevistada na presente pesquisa que afirmou:

(...) o processo do projeto urbanístico demanda tempo, então alguns bairros hoje ainda têm, só que alguns não. Nestes a CODEM já consegue tá lá dentro com a comunidade para tentar fazer logo a elaboração do título que é o produto final, que

⁷Artigo do site da Prefeitura de Belém. Reconhecimento: Programa "Chão Legal" recebe o Selo de Mérito 2017. Disponível em: <https://agenciabelem.com.br/Noticia/151945/programa-chao-legal-recebe-selo-de-merito-2017>. Acesso em 19 jun. 2023.

acaba sendo o produto final do nosso trabalho como CODEM porque outras coisas são demandas de outras secretarias também. A gente é responsável pela titulação.

Inclusive, cumpre ressaltar a dificuldade de colher informações junto à CODEM acerca dos projetos urbanísticos e ambientais do Programa Chão Legal para a realização da presente pesquisa, em razão do excesso de burocracia para o acesso a documentos e informações da CODEM, acarretando em um longo período de espera por resposta às solicitações feitas por meio de ofício e que, conseqüentemente, inviabilizou o acesso a documentos da Companhia, assim como retardou a realização de entrevista, que somente foi concedida em junho de 2023, por servidora disposta a colaborar com a pesquisa, o que auxiliou na obtenção de informações.

Apesar dos projetos conterem formalmente medidas urbanísticas, ambientais e sociais a serem adotadas com o fim de promover o direito à moradia adequada, isto não foi o bastante para que esse direito fosse efetivado na prática.

O Programa não atingiu seus objetivos do ponto de vista urbanístico e ambiental, mas tão somente do ponto de vista jurídico na medida em que regularizou os lotes ocupados nos assentamentos alvos dos projetos. Sendo assim, o caráter multidimensional da Regularização Fundiária previsto na legislação não foi cumprido (SILVA, 2019, p. 131).

De forma geral, o Programa Chão Legal não resultou na melhoria da qualidade de vida dos residentes dos assentamentos, assim como não promoveu efetivamente o Direito à Moradia Adequada. Dos 7 elementos constitutivos da Moradia Adequada, conforme Comentário Geral nº 4, apenas um foi garantido pelo Programa Chão Legal: a segurança jurídica da posse. Observa-se a prioridade que o programa deu apenas à regularização jurídica do lote, ou seja, a segurança da posse. A titulação era o objetivo e não a garantia do direito à moradia adequada de forma ampla visto que sem a realização das medidas urbanísticas e ambientais, de melhoria da condição de vida das pessoas e garantia de acesso adequado a serviços básicos, o título apenas simboliza a continuidade de um processo de informalidade.

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de moradia adequada à população de Belém é notória. Basta caminhar pela cidade para constatar isso. Apesar de já ter passado 23 anos desde a Emenda Constitucional nº 26 que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais previstos na Carta Magna, a

população carece dos elementos mais básicos para uma moradia adequada, como a disponibilidade de serviços básicos (saneamento, coleta de lixo, etc), por exemplo.

Muitos programas de regularização fundiária foram criados na tentativa de garantir à população acesso à moradia, entre eles, o Programa Chão Legal da Prefeitura de Belém. O Programa seguia os preceitos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Belém. Projetos urbanísticos foram idealizados com o intuito de promover o acesso da população não só a um título de terra, mas à moradia adequada, com acesso à saneamento, serviços de saúde, etc. Porém o Programa Chão Legal, apesar de prever em seus projetos medidas urbanísticas e ambientais para a melhoria da qualidade de vida da população residente, não efetivou essas medidas priorizando somente a transferência da posse dos imóveis públicos aos possuidores, sem garantir o direito à moradia adequada à população.

Segundo Raquel Rolnik (2002, p. 19), os investimentos do poder público nos assentamentos precários fazem parte de uma dinâmica: incorporam lentamente essas áreas à cidade, regularizam, urbanizam, proveem infraestrutura, mas não eliminam a precariedade e suas consequências. Assim, o poder público consolida uma base política popular, majoritariamente clientelista, visto que os investimentos são levados à população como uma espécie de favor. As comunidades tornam-se reféns desse tipo de política porque acreditam que foram protegidas, perpetuando a dinâmica clientelista. Para Rolnik, essa é uma fonte de sustentação popular de inúmeros governos, uma grande moeda de troca.

A autora acrescenta que os processos de titulação podem ter efeitos ainda mais intensos na medida que se trata de uma formalização da segurança de permanência em situação extremamente vulnerável (ROLNIK, 2002, p. 19).

Para Edésio Fernandes (2002, p. 16), os programas de regularização acabam reproduzindo a informalidade urbana em vez de promover a integração socioespacial. Para o autor, o objetivo da regularização dos assentamentos informais deve ser o de integrar essas áreas ao conjunto da cidade, não bastando unicamente o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes.

Atualmente, as concessões de uso especial para fins de moradia deixaram de ser emitidas pela CODEM. O atual programa de regularização fundiária da Prefeitura de Belém, denominado Terra da Gente, substituiu as CUEMs e as CDRUs pela Legitimação Fundiária, promovidas por meio de REURB Inominada, instrumento jurídico inaugurado pela Lei 13.465/2017, que transfere a propriedade de imóveis públicos dos núcleos urbanos informais

consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), de 19 de dezembro 1979, diferentemente da CUEM. Inclusive, algumas das CUEMs do bairro de Fátima, por exemplo, foram transformadas em Legitimação Fundiária, visto que este é um bairro antigo de Belém que preenche os requisitos da REURB Inominada descritos no art. 69 da Lei 13.465/2017.

A Lei 13.465/2017 dispensou o projeto urbanístico e a participação popular na modalidade de REURB Inominada. Sendo assim, atualmente a Prefeitura de Belém, por meio da CODEM, entrega o título de propriedade do imóvel, sem o prévio projeto urbanístico e sem a oitiva efetiva da comunidade. Sabe-se que anteriormente, como já apontado, a legislação previa que medidas urbanísticas e ambientais fossem adotadas no projeto de regularização, ainda que essas medidas não fossem totalmente cumpridas posteriormente. No entanto, com o advento da REURB Inoninada, nem essa formalização é mais necessária. Portanto, o que se verifica hoje é um esvaziamento inclusive do Estatuto da Cidade e do Direito à Cidade na medida em que o título é o objetivo único deste tipo de regularização fundiária proposta pela Lei 13.465/2017.

Por fim, é importante ressaltar a importância da utilização do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia quando acompanhada da efetivação de medidas urbanísticas, ambientais e sociais para a promoção do Direito à Moradia Adequada à população, sem a expulsão dos ocupantes dos locais, mas sim, promovendo a integração da cidade informal à cidade formal, garantindo a permanência da população no imóvel titulado e dando funcionalidade social às propriedades urbanas públicas.

X REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Planejamento Urbano e Plano Diretor no contexto de gestão democrática pós Estatuto da Cidade**, in Revista Brasileira de Dir. Urbanístico – RBDU | Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 33-49, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/395>. Acesso em: 09 jun. 2023.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito À Moradia Adequada**. 1.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1226>. Acesso em: 26 abr. 2023.

ALVES, Edivania Santos. **O programa Chão Legal e ações insurgentes de moradores no Projeto de Urbanização e Saneamento Ambiental da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN) em Belém/PA.** XXVIII Simpósio Nacional de História. 2015. Disponível em:

http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434420184_ARQUIVO_OprogramaChaoLegaleacoesinsurgentesdemoradoresnoProjetodeUrbanizacaoeSaneamentoAmbientaldaBaciadaEstradaNova.pdf. Acesso em: 07 jun. 2023.

ALVES, Fernando Brandão. **A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as cidades do Séc. XXI**, in A Nova Carta de Atenas. Porto: Multitipo, 2003. Disponível em:

https://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf. Acesso em: 10 mai. 2023.

BARROS, Thayanna Paula Neves. **A posse segura da terra urbana como instrumento de emancipação das mulheres: análise das ações desenvolvidas pelos Programas Chão Legal e Terra da Gente no Município de Belém do Pará.** Orientador: Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior. 2023. 257 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do

Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/15643>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências.** Belém: Câmara Municipal, 2008. Disponível em:

http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. Lei nº 9.716/2021, de 13 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2022/2025, e dá outras providências.** Disponível em:

http://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/PPA-2022-2025_-_DOM.pdf. Acesso em: 29 mai. 2023.

BILCHITZ, David. **Poverty and Fundamental Rights: the justification and enforcement of socio-economic rights.** Oxford University Press, Oxford/New York, 2007.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015,**

11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 6 de setembro de 2017. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 05 mai. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

Acesso em: 22 jun. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 2.200, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 17 dez. 2022.

_____. **Mensagem de veto nº 730**, de 10 de julho de 2001. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-veto-14707-pl.html>. Acesso em: 19 dez. 2022.

_____. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil**. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL): IPEA, 2016. Disponível em:

http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, 2001. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 25 out. 2022.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

_____. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. **Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro e 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.** Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 01 de jun. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). **Recurso Especial 1494302/DF.** Min. Relator LUIS FELIPE SALOMÃO, julgado em 13/6/2017, DJe de 15/8/2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%27201401132363%27.REG>. Acesso em: 05 mai 2023.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000.** Relator: RENATO NALINI, julgado em 30/01/2013. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/04/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-CUEM-TJSP.pdf>. Acesso em: 13 mai 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto.

Princípios do direito internacional contemporâneo. 2. ed. rev. atual. Brasília: FUNAG, 2017.

CODEM, Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém. **Resolução nº 10 de 16 de outubro de 2013.** Regulamenta a Lei nº 8.739, de 19 de maio de

2010, que institui o Programa Municipal de regularização Fundiária “Chão Legal” dispendo sobre a utilização dos instrumentos e procedimentos de regularização fundiária de interesse social no Município de Belém pela CODEM e revoga disposições em contrário. Belém, PA: CODEM, 2013. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/87293952/dom-belem-27-12-2013-pg-63>. Acesso em 20 jun. 2023.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?**, in rev. ufmg, belo horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em 20 jun. 2023.

_____. **Os programas de regularização**. In: INSTITUTO Pólis. Regularização da terra e da moradia. O que é e como implementar. São Paulo: Gráfica Peres, 2002, p. 16. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZA%C3%87%C3%83O-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-%C3%89-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa . **Direitos sociais na Constituição de 1988: breve estudo sobre os direitos do art. 6º da Consituição da República**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Pedro Paulo Teixeira Manus e Suely Gitelman (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/355/edicao-1/direitos-sociais-na-constituicao-de-1988:-breve-estudo-sobre-os-direitos-do-art.-6%C2%BA-da-consituicao-da-republica>. Acesso em: 26 abr. 2023.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, R. P. **Novo Curso de Direito Civil - Direitos Reais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/pesquisa/23/47427>. Acesso em: 07 jun. 2023.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. **O plano diretor e a função social da propriedade urbana**. Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA: 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5509>

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2011. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf. Acesso em: 16 mai. 2023.

LISBOA, José Herbert Luna. **20 anos de Estatuto da Cidade e a aplicabilidade da concessão de uso especial para fins de moradia**. In: FERNANDES, Edésio (Org). 20 anos do Estatuto da Cidade: Experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

Disponível em:

https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf. Acesso em: 25 mai. 2023.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM): O que mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei nº 13.465, de 2017?** Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721 pp. 310-330. 2018.

Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/35670>. Acesso em: 06 jun. 2023.

NETO, Leonel Pareto. **Direito social à moradia e mínimo existencial: o discurso do sujeito coletivo na perspectiva de pessoas em situação de rua e a realidade de Pouso Alegre-MG**.

Orientador: Leandro Correa de Oliveira. 2022. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pouso Alegre, 2022. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11558368. Acesso em 23 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**.

Paris: 1948. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 2 jun. 2023.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966.

Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos**. 1966. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-sobre-direitos-civis-e-politicos>. Acesso em 22 jun. 2023.

_____. **Comentário geral nº 4.** 1991. Disponível em:
<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>

OSÓRIO, Leticia Marques. **O direito à moradia como direito humano.** In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39-68. Acesso em: 01 mai. 2023.

_____. **O direito à moradia adequada na América Latina.** In: ALFONSIN, Betânia ; FERNANDES, Edésio . **Direito À Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade.** 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Disponível em:
<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1274>. Acesso em: 5 mai 2023.

PEREIRA, Mônani Menine. **Ocupações irregulares consolidadas em imóveis públicos urbanos: a concessão de uso especial para fins de moradia como instrumentos do desenvolvimento urbano sustentável.** Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019. Disponível em:
<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2496/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Monani%20Menine%20Pereira.pdf>. Acesso em: 15 dez 2022

_____. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social:** Introdução. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. (Orgs.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.** Revista Pólis 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, Raquel. **A dimensão política da irregularidade e da regularização.** In: INSTITUTO Pólis. **Regularização da terra e da moradia. O que é e como implementar.** São Paulo: Gráfica Peres, 2002, p. 16. Disponível em:
<http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Cartilha-REGULARIZA%C3%87%C3%83O-DA-TERRA-E-DA-MORADIA-O-QUE-%C3%89-E-COMO-IMPLEMENTAR.pdf>
 f. Acesso em: 01 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível em:
 <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2023.

SEGEP. Secretaria Municipal de Planejamento. **Tabela 12 - Resultados do Programa Chão Legal, no Município de Belém - 2016-2019.** 2020. Disponível em:
<https://anuario.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Tabela11-Habitacao.pdf>. Acesso em: 08 jun 2023.

SILVA, Maria do Carmo Campos da. **Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais: fator de fixação de população de baixa renda ou promoção do mercado imobiliário formal? o caso do assentamento Bengui – Etapa 2, Belém-PA.** Orientador: Luis Eduardo Aragón Vaca. 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11943>. Acesso em: 19 jun. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

TRIGUEIRO, Rodrigo Silva. **A regularização fundiária como vetor de concretização do direito fundamental à moradia.** Orientador: Daniel Machado Gomes. 2018. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Petrópolis, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.xhtml?popup=true&id_trabalho=6861613. Acesso em: 19 jun. 2023.