



Regularização fundiária de ocupações urbanas em bens públicas através da Concessão Especial de Uso para fins de moradia e a efetivação do Direito à moradia

Introdução

Thomaz da Costa Farias*

O processo de urbanização no Brasil, que se processou de forma acelerada a partir da segunda metade do século XX, gerou a configuração de cidades marcadas pela precariedade de habitações e carência de moradias.

A proposta do presente artigo é fazer uma reflexão sobre as razões que condicionaram o inchaço das cidades, observando a configuração do espaço urbano como resultado de uma ordem determinada pela lógica do processo produtivo industrial do país.

A seguir, será abordado o conceito de bens públicos visando compreender a questão das ocupações urbanas que se realizam nestes bens. Em seguida, será discutida uma das formas possíveis de regularização jurídica dessas ocupações: a Concessão Especial de Uso para fins de moradia.

Por fim, o estudo se encerra com a discussão sobre a legitimidade e aplicabilidade do Direito à moradia, fazendo uma análise das normas nacionais e internacionais, bem como da aplicação do Direito à moradia em casos práticos.

Norteará a abordagem a concepção de que o processo jurídico de regularização fundiária de ocupações urbanas em bens públicos, através da Concessão Especial de Direito de Uso para fins de moradia, representa uma atuação do Estado em prol da concretização do Direito à moradia para famílias de baixa renda, dentro da perspectiva de satisfação do interesse público e do princípio da dignidade humana.

Resumo:

O presente artigo trata do processo brasileiro de urbanização, enfocando a forma acelerada de crescimento das cidades, operada a partir da segunda metade do século XX, a qual gerou nas cidades uma configuração geográfica marcada pela precariedade de habitações, mas sobretudo pela carência de moradias.

Dentro deste contexto, o estudo propõe uma reflexão sobre as razões que condicionaram o inchaço das cidades, concluindo que a configuração do espaço urbano é resultado de uma ordem determinada pela lógica da organização da ordem econômica do país. Para compreender a problemática da carência de moradias, é abordado o conceito jurídico de bens públicos e de Concessão Especial de Uso para fins de moradia. Também integra o trabalho a discussão a respeito da legitimidade e aplicabilidade do Direito à moradia.

Em síntese, norteia a abordagem a concepção de que o processo jurídico de regularização fundiária de ocupações urbanas em bens públicos, através da Concessão Especial de Direito de Uso para fins de moradia, representa uma atuação do Estado em prol da concretização do Direito à moradia para famílias de baixa renda, dentro da perspectiva de satisfação do interesse público e do princípio da dignidade humana.

Palavras-chave: Regularização, Concessão, Moradia, Bens públicos.

O espaço urbano brasileiro

A configuração do espaço urbano brasileiro evidencia o problema latente do déficit habita-

* Acadêmico do 8º semestre do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: thfarias7@gmail.com

cional no país. As moradias precárias e improvisadas, muitas vezes, contrastam com luxuosas mansões, numa sociedade marcada pela forte concentração de riquezas.

Além disso, pode-se citar como ilustrativo da problemática – carência de moradias dignas nas cidades brasileiras – os incontáveis moradores de rua que fazem das calçadas, marquises, praças, trevos ou pontes seus lares.

As habitações precárias, casebres disformes, tortos, sem padrão algum de construção, formam uma cidade à parte, a qual, mesmo concentrando expressivos contingentes de seres humanos em condições indignas, raramente é objeto de políticas públicas eficientes garantidoras de direitos básicos indispensáveis.

Desse modo, a compreensão da dinâmica das cidades brasileiras passa por uma abordagem que compreenda o espaço urbano como produto social, “resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço” (Corrêa, 1999, p. 11).

Assim, a análise da efetivação do Direito à moradia adequada através da regularização jurídica de ocupações urbanas em bens públicos não está dissociada de uma abordagem que resgate as origens da configuração atual das cidades brasileiras.

As cidades brasileiras e explosão demográfica

A estrutura econômica nacional, aliada ao crescimento da população, explica o processo de urbanização acentuada pelo qual o país passou a partir da década de 50 do século passado.

Os números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, além do crescimento da população, que saltou de 119.002.706 milhões de habitantes em 1980 para 169.799.170 em 2000, houve uma forte concentração desse contingente nos espaços urbanos.

Em 1960, a população rural ainda era maior que a urbana, 55,3% contra 44,7%. Dez anos mais tarde, em 1970, esta relação se inverte: 55,9% passam a morar nas cidades e 44,1% na área rural. Em 2000, 81,2% da população brasileira passou a viver nas cidades.¹

Explica-se tal fenômeno pela coincidência da expansão das cidades com o processo de in-

dustrialização, o qual concentrou densamente o parque produtivo nacional em uma região (sudeste) e gerou períodos de crescimento econômico ao país.

Entretanto, com o fim dos ciclos de desenvolvimento, as cidades, desestruturadas para receber tamanha quantidade de pessoas, incharam, levando a um processo de reprodução de miséria e desigualdade social no espaço urbano.

Por outro lado, uma das causas do êxodo rural é a estrutura agrária do país, dominada pelo latifúndio, o qual sendo “incapaz de elevar a produção agrícola ao nível do crescimento da população, de ocupar e pagar as massas rurais, as expulsa em enormes contingentes do campo para as cidades, condenando a imensa maioria da população à marginalidade” (Ribeiro, 1995, p. 200).

Disso tudo, resultou uma configuração de cidades marcadas pela enorme diferença de ocupação dos espaços, com a existência de regiões centrais muito diferentes das periféricas, principalmente quanto à dotação de equipamentos e serviços urbanos. Também são observadas ocupações precárias em áreas de risco ou impróprias, como mangues, morros, encostas, linhas férreas ou beira de estradas, áreas de preservação ambiental.

Dessa forma, o resultado do processo brasileiro de urbanização nas médias e grandes cidades é “desalentador: desvela desumana concentração de miséria e deterioração crescente da qualidade de vida pela degradação ambiental” (Viana, 2000).

Todo este processo de rápida urbanização gerou carências enormes relativas à falta de unidades habitacionais e de moradia adequada ao significativo contingente que se integralizou as cidades. O quadro apresentado no *Relatório da Missão Conjunta da Relatoria Nacional e da ONU 29 de maio a 12 de junho de 2004*, sobre O Direito à Moradia no Brasil não é nada satisfatório, pois concluiu que:

Em que pesem os avanços no campo institucional, o déficit habitacional brasileiro só aumenta, somando hoje 6,6 milhões de famílias (ou mais de 20 milhões de pessoas) que não têm onde morar. Destas famílias, 5,3 milhões concentram-se em áreas urbanas; e 1,2 milhão, em áreas rurais. Somadas, as regiões Nordeste e Sudeste convivem com 73,3% do total do déficit habitacional do país. 84% do

déficit habitacional brasileiro é concentrado nas famílias com renda de até três salários mínimos, porcentagem que corresponde a mais de 4,5 milhões de famílias de baixa renda que não têm onde morar. A precariedade das moradias improvisadas de favelas, cortiços, etc. é o principal problema: temos mais de 1,7 milhões de domicílios localizados em assentamentos precários.²

Portanto, torna-se importante a análise das ocupações urbanas em bens públicos sob a ótica da viabilidade jurídica de regularizá-las, através da Concessão Especial de Uso para fins de moradia, dentro da necessidade de concretização do Direito à moradia.

Bens públicas e ocupações urbanas

No contexto de inchaço das cidades, proliferaram-se diversas formas de ocupações do espaço urbano. Muitas delas ocorreram em áreas públicas. Isso é resultado do crescimento rápido das cidades, que se processou junto com a inexistência de uma estrutura capaz de receber e assentar adequadamente, nos marcos formais, os novos habitantes.

Os assentamentos irregulares em áreas públicas se estruturaram e, frente à inércia do Poder Público, tomaram dimensões significativas. Neste contexto, dentre os caminhos para regularizar juridicamente essas ocupações urbanas em bens públicos está a Concessão Especial de Uso para fins de moradia. Antes de abordá-la, torna-se indispensável uma delimitação do conceito de bens públicos.

O conceito de bens públicos, segundo o administrativista e renomado professor Celso Antonio Bandeira de Mello, está relacionado com o conjunto de bens que formam o domínio público. Dessa forma, bens públicos são

todos os bens que pertencem às *peças de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, (...), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.³

Segundo o Código Civil, os bens públicos podem ser de uso comum do povo – rios, mares, estradas, ruas e praças; de uso especial, como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadu-

al, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; ou ainda, dominicais, que são os terrenos e terras em geral os quais são patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, em decorrência do direito pessoal ou real.

Os bens públicos poderão receber uma finalidade pública chamada afetação, ou seja, uma destinação que poderá ser de uso comum do povo ou de uso especial. Bens dominicais são bens não afetados, não tendo qualquer destino ou finalidade pública.

Chama-se desafetação o processo pelo qual o Poder Público retira do bem público sua destinação (uso comum do povo ou uso especial), dando-lhe configuração de bens dominicais.

Bens de uso comum do povo e bens de uso especial possuem a característica da inalienabilidade, em função da destinação prévia a eles atribuída. Assim, a alienação de tais bens depende de um processo prévio de desafetação. Bens dominicais são alienáveis desde já, uma vez que não estão afetados com uma destinação pública.

Os bens públicos são imprescritíveis, não sendo usucapíveis, ou seja, adquiridos pela prescrição aquisitiva pelo decurso de tempo. Sobre o tema versa a súmula nº. 340 do Supremo Tribunal Federal.⁴

Por fim, são características dos bens públicos a não-onerabilidade e a impenhorabilidade. A primeira garante que os bens públicos não poderão ser dados como garantia (hipoteca, penhor, anticrese) de satisfação de débito pelas pessoas administrativas, vedando, portanto, a imposição de qualquer ônus. Já a segunda evita que os bens públicos sejam penhorados judicialmente e, depois disso, alienados para o pagamento de débitos das pessoas administrativas. Débitos de pessoas administrativas são solvidos mediante precatórios.

Regularização de ocupações urbanas em bens públicas

É evidente que nem toda ocupação de bem público deve ser regularizada, uma vez que muitos bens públicos poderão estar destinados a um objetivo que contemple de modo mais expressivo o interesse público. Além do mais, existem áreas que são fisicamente impróprias para habitação.

De qualquer forma, a utilização de bens públicos para assentamentos urbanos, visando garantir o Direito à moradia de famílias de baixa renda, representa uma política Estatal de interesse público que objetiva assegurar segurança jurídica aos habitantes de assentamentos precários. Pois as ocupações urbanas de bens públicos são a expressão da falta de acesso ao mercado formal de terra ou propriedade.

Uma das formas de regularizar juridicamente as ocupações urbanas em bens públicos é através da Concessão Especial de Uso para fins de moradia.

Concessão Especial de Uso para fins de moradia

Surge como instrumento de regularização fundiária de ocupações de terras públicas realizadas por populações de baixa renda, uma vez que é vedada a aquisição do domínio pleno de imóveis públicos pela usucapião. A concessão poderá ser individual ou coletiva. Ressalta-se que, independente da concessão, o bem continua sendo público.

A referência no ordenamento jurídico a este instituto é a Constituição Federal, §1º. do art. 183: "O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil".

Os dispositivos do Estatuto da Cidade (artigos de 15 a 20) que se referiam ao instituto da Concessão Especial de Uso para fins de moradia, regulamentando-o, foram integralmente vetados pela Presidência da República.⁵

Porém, tal matéria fora regulamentada pela Medida Provisória nº. 2.220/2001. Esta reconheceu o direito à Concessão Especial de Uso, de forma individual ou coletiva, de áreas públicas (federais, estaduais, municipais ou do distrito federal), de até 250 m², localizadas em área urbana. Até a edição da Medida Provisória, o único direito que os habitantes de ocupação irregulares tinham era o direito de ir embora.

Leda Pereira Mora e Celso Spitzcovsky assim definem o direito à Concessão Especial de Uso para fins de moradia:

aquele que ocupar, como sua, área urbana pública de até 250 m², sem oposição e que não seja titular

de imóvel urbano ou rural, tem o direito subjetivo de obter do Poder Público a concessão de uso do imóvel.⁶

Em síntese, os requisitos estabelecidos pela Medida Provisória, que regulamentou a Concessão Especial de Uso para fins de moradia, são: somar, até a data de 30 de junho de 2001, 5 anos de posse sem oposição e ininterrupta sobre terreno público urbano de até 250 m²; utilizar o terreno para fins de moradia, própria ou da família, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural; não ter sofrido ação judicial por parte do Poder Público questionando a posse da área.

É permitido ao ocupante somar a posse do antigo morador, a fim de chegar aos 5 anos exigidos pela lei.

A Concessão Especial de Uso para fins de moradia pressupõe efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. Assim, a Concessão pode ser revogada caso tenha sido dada outra destinação adversa à finalidade da moradia.

Não será reconhecido o direito à Concessão ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

A concessão será outorgada administrativamente através de um contrato celebrado entre a Administração Pública e o ocupante da área pública. Ou via sentença judicial, caso o morador tenha recorrido ao Judiciário para garantir seu direito. Todavia, a concessão deve ser publicizada através do registro no Cartório de Registro de Imóveis.

A Medida Provisória inova ao reconhecer o direito subjetivo do ocupante a obter do Poder Público o título da Concessão Especial de Uso para fins de moradia, a promoção da regularização fundiária deixa de ser mera faculdade do administrador público.

Nos imóveis com mais de 250m², ocupados por população de baixa renda, quando não for possível individualizar a posse, a outorga da Concessão Especial de Uso para fins de moradia poderá se dar na forma de uma Concessão Coletiva. É o típico caso das favelas localizadas em bens públicos.

A posse existente nestes casos é a posse comum ou coletiva, onde cada possuidor tem a posse sobre partes ideais da coisa (composse, previsão do CC, art. 448), exercendo-a de modo que não se exclua igual direito por parte de cada um dos compossuidores.

O concessionário poderá transferir o direito por ato *inter-vivos* ou *causa-mortis*. Desde que a destinação do imóvel continue sendo a mesma: moradia para famílias de baixa renda, e conte com a anuência da Administração Pública.

Sobre o instituto, discute-se como regularizar as ocupações realizadas em áreas de Bem de uso comum do povo. Neste caso, consolidada a posse e os requisitos assentados na Medida Provisória nº. 2.220/01, o Poder Público deve garantir o direito subjetivo à moradia dos ocupantes na área de uso comum do povo ou em outra área em condições de habitação.

Ainda, em casos especiais, quando a ocupação coloca em risco a vida ou a saúde dos ocupantes, o Poder Público deve assegurar ao possuidor o exercício do direito à moradia em outro local.

Discute-se, também, sobre a necessidade de desafetação do bem de uso comum do povo visando utilizá-lo para Concessão Especial de Uso para fins de moradia. Segundo alguns juristas, a desafetação torna-se desnecessária, pois no caso a Concessão Especial “por se tratar de um regime especial constitucional para o uso dos bens públicos, as regras do código civil e da lei de licitações sobre o regime dos bens públicos não são aplicáveis” (Rolnik, 2001, p. 183).

Por fim, é importante salientar que, recentemente, com a edição da Medida Provisória nº 292/2006, a aplicabilidade da Concessão Especial de Uso para fins de moradia foi estendida aos terrenos de marinha, áreas de propriedade da União.

Legitimidade e aplicabilidade da Direita à moradia

Frente a uma realidade social marcada pela carência de moradias e habitações adequadas, torna-se imperativa a análise da legitimidade jurídica do Direito à moradia, numa abordagem do sistema de normas internacionais e do ordenamento jurídico brasileiro.

No plano jurídico internacional, tratados e declarações reconhecem o Direito à moradia como um direito humano. Dentre eles, temos: a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; a Declara-

ção sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989; a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992.

Porém, as declarações representam compromissos políticos que não têm natureza vinculadora para os Estados. Já os tratados e convenções possuem força legal, gerando obrigações e responsabilidades ao Estado pela falta de cumprimento dos compromissos assumidos.

O Estado brasileiro é signatário, no plano jurídico internacional, das declarações, tratados e convenções supracitadas. Tais normas internacionais representam um padrão referencial, dentro do qual deve ser compreendido o Direito à moradia no Direito brasileiro.

Assim, das normas internacionais, Nelson Saulle Junior extrai os elementos integrantes do Direito à moradia, que devem ser objeto de proteção e garantia na ordem jurídica brasileira. São eles:

Segurança Jurídica da Posse: todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejos forçados, expropriações, deslocamentos e outros tipos de ameaças;

Disponibilidade de Serviços e Infra-estrutura: acesso ao fornecimento de água potável, fornecimento de energia, serviços de saneamento e tratamento de resíduos, transporte, iluminação pública;

Custo da Moradia Acessível: adoção de medidas para garantir a proporcionalidade entre os gastos com habitação e a renda das pessoas, criação de subsídios e financiamentos para os grupos sociais de baixa renda, proteção dos inquilinos contra aumentos abusivos de aluguel;

Habitabilidade: a moradia deve ser habitável contemplando os grupos vulneráveis, como os portadores de deficiências, os grupos sociais empobrecidos, vítimas de desastres naturais ou de violência urbana, conflitos armados;

Localização: moradia adequada significa estar localizada em lugares que permitam o acesso às opções de emprego, transporte público eficiente, serviços de saúde, escolas, cultura e lazer;

Adequação Cultural: respeito à produção social do habitat, à diversidade cultural, aos padrões habitacionais oriundos dos usos e costumes das comunidades e grupos sociais.⁷

De acordo com essas diretrizes é que deve ser compreendido o Direito à moradia em nosso ordenamento. Ainda mais que, com a emenda constitucional nº. 45, os tratados e convenções internacionais foram elevados à condição equivalente a emendas constitucionais, gerando, inclusive, interpretações de que tais normas internacionais encontram-se internalizadas no sistema jurídico nacional.

No sistema jurídico brasileiro, o Direito à moradia está previsto expressamente na Constituição brasileira. Entretanto, não fora reconhecido originalmente pelo legislador constituinte, vindo a integrá-la somente em 2000, através da emenda constitucional nº. 26, que alterou o art. 6º, que passou a reconhecer como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

No entanto, numa interpretação sistêmica da Carta Magna, antes mesmo da alteração constitucional que positivou o Direito à moradia, já era possível identificá-lo e justificá-lo como um direito assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No art. 7º, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o inciso IV prevê, como um desses direitos, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

No título Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição, art. 183, são reconhecidos os institutos da usucapião urbana e da concessão de uso, ambos centrados na idéia de utilização para fins de moradia.

Além disso, há menção ao Direito à moradia na Carta Constitucional quando se trata da proteção das terras das populações indígenas⁸, no § 1º. do art. 231, e, também, no reconhecimento do Direito à moradia das populações negras remanescentes de comunidades quilombolas, no art. 68 das disposições transitórias.⁹

Ademais, no sistema jurídico brasileiro, outras normas tutelam o Direito à moradia, como o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257) e a Medida

Provisória nº. 2.220/01, que dão as diretrizes da política urbana do país. A Lei nº 8.009/90 também protege o Direito à moradia, tornando impenhorável o bem que sirva a esse propósito.

Da leitura dos dispositivos legais, tanto as normas internacionais quanto dos dispositivos nacionais, observa-se que é inquestionável a legitimidade do Direito à moradia.

Entretanto, a aplicabilidade do Direito à moradia se processa de maneira ainda muito incipiente pelo Estado brasileiro. O volume de investimentos em moradia ainda está muito aquém da necessidade que demanda o déficit habitacional.

Por outro lado, é positiva a constatação de julgados do Poder Judiciário em que se processam decisões de acordo com a perspectiva de efetivação do Direito à moradia. Ainda que raros, tais julgados representam um avanço na compreensão por parte desse Poder de Estado sobre o grave problema da lesão ao Direito fundamental à moradia.

A seguir, ementas de jurisprudências afirmativas do Direito à moradia prolatadas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Superiores:

ADMINISTRATIVO. OBRA CLANDESTINA. DEMOLIÇÃO. POSSIBILIDADE. PRESERVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA. necessidade. 1. É possível o Município exigir a demolição de obra clandestina, realizada em descumprimento ao disposto nos artigos 3.º e 36 da Lei 5, de 03.05.96, e que põe em risco a vida dos moradores e de terceiros. Se afigura necessário, contudo, preservar o direito fundamental dos réu e de seus familiares à moradia, razão pela qual deve o Município de Bento Gonçalves reacomodá-los entre outra área, às suas expensas. 2. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70010379881, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Araken de Assis, Julgado em 06/04/2005).

Apelação cível. Ação demolitória. Edificação em via pública. Local não urbanizado. Direito constitucional à moradia assegurado. Recurso não provido. 1. Todos têm direito constitucional à moradia e o Estado deve adotar ações positivas para que os economicamente menos favorecidos tenham um local para morar. Pode, ainda, ter conduta negativa no sentido de não impedir que o particular, por si mesmo, concretize o mencionado direito. 2. Feita a edificação de habitações em local que, abstra-

tamente, seria via pública mas, na concretude da vida, é área de difícil acesso e sem qualquer urbanização, revela-se inacolhível a pretensão demolitória. Entender o contrário violaria o direito constitucional à moradia. 3. Apelação cível conhecida e não provida. (Apelação Cível Nº I.0105.00.001435-4/001, COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES, Tribunal de Justiça de MG, Relator: DES. CAETANO LEVI LOPES, Julgado em 12/04/2005).

REINTEGRATÓRIA. MUNICÍPIO. ASSENTAMENTO PROVISÓRIO DE FAMÍLIA SEM MORADIA EM TERRENO PÚBLICO URBANO. A PERMISSÃO DE USO EM TERRENO PÚBLICO DE FAMÍLIA SEM MORADIA NÃO CONFERE O DIREITO SUBJETIVO DE PERMANÊNCIA INDEFINIDA NO LOCAL, ESPECIALMENTE EM FACE DA NECESSIDADE DE UTILIZAÇÃO DO IMÓVEL PARA OUTRA FINALIDADE PÚBLICA. EXPIRADO O PRAZO DA NOTIFICAÇÃO PARA DESOCUPAÇÃO DO IMÓVEL CARACTERIZA-SE O ESBULHO POSSESSÓRIO. TODAVIA, A EFETIVAÇÃO DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE EXIGE A DISPONIBILIZAÇÃO A FAMÍLIA ATINGIDA DE OUTRO TERRENO COM CONDIÇÕES MÍNIMAS DE HABITABILIDADE (LUZ, ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO), ALÉM DA RECONSTRUÇÃO DA MORADIA NO NOVO LOCAL. APLICAÇÃO CONCRETA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS À POLÍTICA URBANA VOLTADA À MORADIA DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA ESTABELECIDOS PELOS ARTIGOS 182 E 183 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO DEVER DO MUNICÍPIO. APELAÇÃO PROVIDA. (4FLS.) (Apelação Cível Nº 598600187, Primeira Câmara de Férias Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 08/06/1999).

BEM DE FAMÍLIA. Lei 8009/90. Usufruto. Está excluído da penhora o imóvel que serve de moradia ao titular da nua-propriedade. Recurso conhecido e provido. REsp 329453 / SP ; RECURSO ESPECIAL 2001/0073977-5. Relator Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR (1102) Órgão Julgador T4 - QUARTA TURMA. Data do Julgamento 02/04/2002. Data da Publicação/Fonte DJ 20.05.2002 p. 151

Assim, pode-se afirmar que o Direito à moradia representa um Direito indispensável para a sobrevivência humana, cuja satisfação deve ser exigida do Estado, sob pena de ter-se questionada não apenas a violação a tal Direito, mas a própria sociedade como um todo.

Para Jacques Alfonsín, a não efetivação do Direito à moradia representa não apenas uma violação ao sistema jurídico, mas uma afronta à cidadania e a dignidade da pessoa humana, segundo o professor:

Uma necessidade vital não satisfeita, do tipo pão e casa, por exemplo – coisa tão tragicamente comum neste final de milênio –, não questiona apenas o ordenamento jurídico. Ela põe em causa o Estado, a sociedade civil, a economia, o mercado, a cultura, a ‘realidade’ de se viver num espaço e entre pessoas civilizadas. Ela nega, por si só, a dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, a sua própria condição de cidadania.¹⁰

Conclusão

Diante da realidade brasileira, notadamente marcada pela proliferação de miséria e desigualdades, a existência de habitações precárias e a carência de moradia adequada para milhões de pessoas representam uma mazela social a ser erradicada. A Constituição Federal expressamente preconiza tal ação.

Além do mais, os privilegiados não podem contaminar-se com o espírito da indiferença, que produz uma espécie de “miopia social” (Ribeiro, 1995, p. 24).

Ainda, as ocupações em bens públicos não representam de forma alguma a apropriação privada do espaço coletivo. Significam a expressão do clamor social em busca de efetivação de uma necessidade básica: ter onde morar.

Quanto à regularização fundiária, ela não pode se limitar apenas a formalização de um instrumento jurídico. Por mais importante que seja a efetivação da segurança da posse, isso, por si só, não é suficiente. As ações de regularização devem ser acompanhadas da intervenção de políticas públicas que impliquem melhorias no ambiente urbano, o resgate da cidadania e a qualidade de vida.

Dessa forma, estar-se-á garantindo o Direito à moradia dentro dos elementos trazidos nas

normas internacionais que compreendem: segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infra-estrutura, custo da moradia acessível, habitabilidade, localização e adequação cultural.

Destaca-se também que, de forma alguma, na Concessão Especial de Uso para fins de moradia, há violação à característica de inalienabilidade dos bens públicos, uma vez que o imóvel continuará de domínio público, tendo o particular com o instrumento da Concessão a segurança jurídica da posse e o reconhecimento do Direito fundamental à moradia.

E finalmente, a Concessão Especial de Uso para fins de moradia, uma das formas de regularização de ocupações urbanas de bens públicos, inova significativamente pela positivação do Direito subjetivo à moradia quando preenchidos determinados requisitos. Constitui, portanto, passo significativo no caminho da exigibilidade e jurisdicização do Direito à moradia.

Natas

1. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/brasil_em_sintese/default.htm>. Acesso em: 04 jun. 2006.

2. SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Direito à Moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 136.

3. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 779.

4. STF Súmula nº 340: Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

5. Razões do veto nº 730: "(...) Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público. (...) Os arts. 15 a 20 do projeto de lei contrariam o interesse público sobretudo por não ressaltarem do direito à concessão de uso especial os imóveis públicos aferidos ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 em relação à ocupação de 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. (...)". Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm>. Acesso em: 14 jun. 2006.

6. Leda Pereira Mora e Celso Sptzovsky, *Curso de Direito Constitucional*, p. 230. Citados em ROLNIK, Raquel (Coord.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. p. 174

7. SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p. 136.

8. Versa o art. 231 da Constituição que "São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições."

9. Segundo o art. 68 das disposições transitórias constitucionais: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos."

10. ALFONSIN, Jacques Távora. A reforma agrária como modalidade de concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. A reforma agrária como modalidade de concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 136, out./dez. 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobatto. *O espaço urbano*. Série Princípios. São Paulo: Editora Ática, 1999.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROLNIK, Raquel (Coord.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. *O Direito à Moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VIANA, Rui Geraldo Camargo. O direito à moradia. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, n. 2, p. 9-16, abr./jun. 2000.

Abstract:

The present article treats of the Brazilian urbanization process, focusing the accelerated form of growth of the cities, operated starting from the second half of the century XX, which generated in the cities a geographical configuration marked by the precariousness of houses, but, above all, for the lack of dwellings.

Inside of this context, the study proposes a reflection about the reasons that conditioned the swelling of the cities, concluding that the configuration of the urban space is resulted of a certain order by the logic of the organization of the economical order of the country.

To understand the problematic of the lack of homes, the juridical concept of public properties is approached and of Special Concession of Use for home ends. It also integrates the work, the discussion regarding the legitimacy and applicability of the Right into the home.

In synthesis, it orientates the approach the conception that the process of juridical regularization of urban occupations in public properties, through the Special Concession of Right of Use for home ends, represents a performance of the State on behalf of the materialization of the Right to the home for families of low income, inside of the perspective of satisfaction of the public interest and of the beginning of the human dignity.

Keywords: Regularization. Concession. Dwelling. Public properties.

