



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO.  
CURSO DE DIREITO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
ARTIGO CIENTÍFICO

**A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NAS HIPÓTESES DE OCUPAÇÃO  
IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA**

ORIENTANDA: RUBYNEIA ALVES TOME  
ORIENTADOR: PROF. DR. JOSÉ ANTÔNIO TIETZMANN E SILVA

GOIÂNIA - GO

2022

RUBYNEIA ALVES TOME

**A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NAS HIPÓTESES DE OCUPAÇÃO  
IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, do Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC - GO).  
Professor Orientador: Dr. José Antônio Tietzmann e Silva

GOIÂNIA - GO

2022

RUBYNEIA ALVES TOME

**A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NAS HIPÓTESES DE OCUPAÇÃO  
IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA**

Data da Defesa: de novembro de 2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Professor Dr. Jose Antônio Tietzmann e Silva Nota:

---

Examinador Convidado: Fausto Mendanha Gonzaga Nota:

# A LEGITIMAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NAS HIPÓTESES DE OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA

Rubyneia Alves Tome <sup>1</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo científico é o de identificar o direito à moradia, que foi incluído pela Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 26 de 2000. Desta forma, compreende-se que a moradia abrange o direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Entretanto, a precariedade habitacional pode originar o acúmulo de pessoas, aliado à falta de uma infraestrutura adequada, criando diversos problemas sociais e ambientais. Este, por sua vez, pode originar ocupação de imóveis irregularmente, com a consequente reação do proprietário em querer a remoção da família ou comunidade. Verifica-se, assim, uma tensão entre direitos fundamentais moradia e propriedade - utilizando-se da ponderação, deverá se verificar qual preservará a dignidade da pessoa humana em seu maior conteúdo. Diante desse quadro, são apresentados instrumentos relacionados a legitimação do direito à moradia nas hipóteses de ocupação irregular em área pública, os direitos humanos e fundamentais no direito à moradia e exemplos, a regularização fundiária plena, legitimação fundiária, a usucapião de bem público, a concessão de uso especial, as políticas públicas para viabilizar o acesso à moradia e ainda sobre a falta de planejamento para alocar as pessoas em centros urbanos. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a revisão bibliográfica pautada na análise de doutrinas especializadas, renomadas e além de fontes como a legislação, jurisprudências e artigos científicos correlatos.

**Palavras-chave:** Área pública; Direito à moradia; Dignidade humana.

---

<sup>1</sup> Aluna do curso Bacharel em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>1. CONCEITO DE MORADIA</b> .....	06
1.1. MORADIA COMO DIREITO SOCIAL.....	06
1.2. DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS NO DIREITO À MORADIA.....	07
1.3. EXEMPLOS DOS DIREITOS HUMANOS.....	09
<b>2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA</b> .....	10
2.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA.....	10
2.2. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO.....	12
2.3. JULGAMENTO PROCEDENTE USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO.....	14
2.4. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL.....	15
<b>3. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA</b> .....	16
3.1. OCUPAÇÃO DE IMÓVEL IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA.....	18
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA VIABILIZAR O ACESSO À MORADIA.....	19
3.3. A FALTA DE PLANEJAMENTO PARA ALOCAR AS PESSOAS EM CENTROS URBANOS.....	22
<b>CONCLUSÃO</b> .....	23
<b>ABSTRACT</b> .....	24
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	25

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia é reconhecido no plano interno de forma expressa pelo texto constitucional de 1988, artigo 6º e, no plano internacional, em diversos documentos, é mais do que o direito a um local físico que proporcione proteção, é o direito à moradia adequada, onde se possa viver em paz, com dignidade, saúde e sem o receio de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. Sabe-se que a moradia é desde os tempos remotos uma necessidade fundamental dos seres humanos de baixa renda, que é a grande maioria.

No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 11 milhões de pessoas vivem em favelas ou em moradias consideradas precárias. O grande problema da falta de moradia para tantos cidadãos, além de proceder de um passado histórico, é fruto não só de ausência de políticas públicas, mas, também de uma política que sempre esteve voltada para os interesses individuais, deixando de lado os menos favorecidos, burlando, assim, todos os tratados internacionais e os direitos sociais garantidos pela Carta Magna.

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e, foi recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, por advento da Emenda Constitucional nº 26/00, artigo 6º, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Com bem se vê, a constitucionalização do direito à moradia, e sua inclusão dentre os direitos sociais, abriu uma discussão acerca da validade e eficácia de tal norma.

O presente artigo procura, de forma sucinta, apresentar o direito à moradia, sob o enfoque social, pois tratar-se o direito à moradia de direito fundamental, que se liga diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, demonstrando que entre os principais problemas, destacam-se o não acesso a serviços públicos (educação e saúde), elevados índices de violência e de marginalidade. Serão apresentados instrumentos previstos no ordenamento jurídico que visam à solução de conflitos que envolvam o direito à moradia, demonstrando o importante papel que pode ser desempenhado na busca pela pacificação dos conflitos fundiários.

## **1. CONCEITO DE MORADIA**

Não se discute que o direito à moradia é uma necessidade básica de todos os indivíduos, e, nem se entende que ele seja apenas o direito a um teto, um abrigo, tendo em vista que a moradia é uma das condições para a subsistência, tendo ligação estreita com o direito à vida. Com vistas ao exposto, é possível concluir-se que “moradia”, socialmente falando, é qualquer local em que o ser humano possa habitar o que gera discrepâncias entre cidadãos de renda baixa, mediana e alta.

Essas divergências não são apenas com relação no vínculo entre propriedade e moradia para cada uma dessas classes, mas também no que toca a localização e a qualidade dessas moradias. Em contrapartida, do ponto de vista magno-jurídico, moradia não deveria ser apenas o local de habitação não eventual do ser humano, mas sim um local em que além de satisfazer suas necessidades básicas, fosse possível construir uma vida digna, ou seja, é preciso que o “lar, doce lar”, seja efetivamente digno.

### **1.1. MORADIA COMO DIREITO SOCIAL**

Como costumeiro, a sociedade se desenvolve a partir de um pressuposto de crescimento desenfreado, baseado em desejos de satisfação, sem se importar com as condições reais em que se encontram. Contexto em que o Estado, normativamente falando, deve garantir condições de moradia, as quais estão ligadas a variadas questões que vão muito além de estar em quatro paredes.

Quando se escreve no artigo 6º da Constituição, que trata dos direitos sociais, que todos os brasileiros têm direito à moradia, isso significa que a partir da entrada em vigor desta emenda o Estado brasileiro está obrigado a traçar, conceber, implementar e executar políticas públicas que tornem a moradia um direito mínimo de cada brasileiro (INÁCIO, 2002, p. 41).

Não se discute que o direito à moradia é uma necessidade básica de todos os indivíduos, e, nem se entende que ele seja apenas o direito a um teto, um abrigo, tendo em vista que a moradia é uma das condições para a subsistência, tendo

ligação estreita com o direito à vida. Desta forma, segundo Flávio Pansieri,

O direito a uma moradia adequada significa dispor de um lugar onde se possa asilar, caso o deseje, com espaço adequado, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, uma situação adequada em relação ao trabalho e o acesso aos serviços básicos, todos a um custo razoável. (PANSIERI, 2008, p.112)

Por mais que os direitos estejam expressos em Lei, com o direito à moradia o caso não é diferente, a moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das atenções públicas, ainda há muito que mudar, uma vez que o papel garante tudo, mas na prática, a situação é outra, já que:

O Direito à Moradia consolidado como Direito Fundamental e previsto expressamente como um Direito Social no artigo 6º da Constituição brasileira, em correspondência com os demais dispositivos constitucionais, tem como núcleo básico o direito de viver com segurança, paz e dignidade e, segundo Pisarello, somente com a observância dos seguintes componentes se encontrar plenamente satisfeito: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo de moradia acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (PANSIERI, 2008, p. 51).

A falta de moradia, nos países em desenvolvimento e nos países desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada, afetando conjuntamente os direitos à alimentação, saúde, lazer ou a educação. Assim, para Gilson Luiz Inácio:

Consagrada assim como direito social, a moradia deve ser implementada progressivamente pelo Poder Público, ao qual incumbe a adoção de posturas que efetivamente concretizem o referido direito, realizando, assim, além da justiça social, a justiça geral, em face dos deveres das pessoas em relação à sociedade, corrigindo-se os excessos da autonomia da vontade em benefício dos interesses comunitários (INÁCIO, 2002, p.45).

## **1.2. DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS NO DIREITO À MORADIA**

Os direitos humanos são todos aqueles direitos relacionados à garantia de uma vida digna a todas as pessoas, ou seja, são direitos que são garantidos as pessoas pelo simples fato de serem humanas. Assim, o conceito de direitos humanos refere-se a todos os direitos e liberdades básicas, considerados



fundamentais para dignidade humana. Eles devem ser garantidos a todos os cidadãos, de qualquer parte do mundo e sem qualquer tipo de discriminação, como cor, religião, nacionalidade, gênero, orientação sexual e política.

A moradia é consagrada como um dos direitos humanos e estes foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988 por meio do reconhecimento dos tratados internacionais. Os direitos humanos são congênitos, totais, invioláveis, intransferíveis e, a princípio, não prescrevem, em outras palavras, são direitos jusnaturais. (SILVA, apud SOUZA, 2004).

O direito fundamental é um direito correlacionado, principalmente, quando abarca também direitos humanos. É o que se dá com o direito à moradia, há uma forte ligação entre ele e o direito à vida, à educação, ao amparo social, à integridade física dentre outros, caracterizando a sua interdependência a outros direitos também fundamentais, não devendo ser interpretado isoladamente a fim de alcançar objetivos positivos. (SOUZA, 2004)

Não se pode deixar de manifestar que, na aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, há tradução material dos direitos fundamentais, o que obviamente, pelo princípio da indivisibilidade, se estende aos direitos sociais em geral e de forma especial ao direito à moradia. (SARLET, 2008).

“Com efeito, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra intempéries, sem um lugar para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem-estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, alias, a depender das circunstancias, por vezes não terá sequer assegurado o direito a própria existência física, e, portanto, o seu direito a vida. Não é por outra razão que o direito a moradia, também entre nós- e de modo incensurável- tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito a vida.” (SARLET, 2008, p.45).

Leciona José Reinaldo de Lima Lopes que o direito à moradia envolve, além do direito de ocupar um lugar, o direito de, ao ocupar esse espaço, deste se tornar um local de moradia, em virtude do fato de que morar compõe o caráter humano. Nesse sentido, o direito à moradia é requisito para se abranger o mínimo existencial, juntamente com outros tantos direitos fundamentais. (LOPES, apud SARLET, 2008).

Tanto é um direito humano que a moradia também apresenta as

características de inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade, universalidade. É inata, absoluta e inviolável. Assim, os direitos humanos é o conjunto de garantias e valores universais que procura garantir a dignidade, definida com um conjunto mínimo de condições de uma vida digna.

### **1.3. EXEMPLOS DOS DIREITOS HUMANOS**

Os exemplos de direitos humanos são os Direitos à vida; direito à saúde; direito à educação; direito ao trabalho; direito à habitação; liberdade de locomoção (direito de ir e vir); liberdade de expressão; liberdade de opinião; e a liberdade religiosa. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), os direitos humanos visam à proteção das pessoas contra ações ou falta de ações dos governos que colocam em risco a dignidade humana.

A Organização das Nações Unidas criou a Declaração Universal dos Direitos que surgiu no ano de 1948. Esse documento é um dos mais importantes na base dos direitos humanos e contém os princípios básicos relacionados à garantia destes, é um documento que marca o início da conscientização e da preocupação mundial com a proteção dos direitos humanos.

A Assembleia Geral da ONU considera a Declaração como um modelo ideal para todos os povos para atingir o respeito a esses direitos e liberdades humanas. A DUDH afirma que todos os seres humanos nascem livres e que são iguais em dignidade e em direitos. Além disso, a adoção da Declaração pela ONU também tem o objetivo de evitar guerras entre países, promover a paz mundial e fortalecer a proteção aos direitos humanitários.

No tocante aos tratados e convenções internacionais sobre os direitos humanos, a Constituição brasileira, no § 3º do artigo 5º, lhes confere status de emenda constitucional, desde que haja aprovação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (BRASIL, 1988). Dessa forma, se consolida a interação entre o direito nacional e os tratados internacionais de direitos humanos, estendendo a estes o mesmo tratamento que é constitucionalmente conferido aos direitos e garantias fundamentais.

## **2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA**

A regularização fundiária de interesse social é uma ação importante para dar segurança jurídica às posses exercidas para fins de moradia por pessoas de baixa renda. Outro objetivo é o de fazer a integração de assentamentos precários à cidade, melhorando não só as edificações usadas como habitação, mas todo o seu entorno (melhoramento urbanístico, especialmente nas vias de circulação, no sistema de drenagem das águas pluvias, nos equipamentos sociais e comunitários, etc.). As dificuldades de acesso à moradia digna, regular, legalizada, principalmente pelas pessoas de baixa renda, geraram vários assentamentos subnormais, como favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco e/ou de preservação ambiental.

Assim, várias cidades têm o desafio de integrar essas porções territoriais irregulares e, principalmente, de incluir esses moradores, por meio de processos de regularização fundiária, urbanística e ambiental. Note-se que esse processo não deve se limitar à questão da titulação do direito real que dá suporte ao exercício da moradia. Para ser completo e exitoso, há de abranger as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídico-dominial do problema. É um processo de inclusão social, de integração à cidade e, portanto, à cidadania. Merece destaque as disposições dos artigos 9º aos 54 da Lei Federal nº 13.465 de 2017 e seu Decreto regulamentador nº 9.310 de 2018.

Enfim, a regularização fundiária é um dos meios para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito a cidades sustentáveis, democráticas e socialmente justas.

### **2.1. LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA**

A "legitimação fundiária" constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do poder público, àquele que detiver área pública ou possuir área privada, integrante de núcleo urbano informal

consolidado já existente em 22/12/06 (art. 23, caput, da lei 13.465/17). É um dos institutos jurídicos previstos exclusivamente para fins de regularização fundiária e será formalizada mediante a entrega do título de "legitimação fundiária" (art. 15, inciso I, da lei nº 13.465/17).

A "legitimação fundiária" é o mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, onde o poder público entregará o título outorgando a propriedade ao ocupante do terreno (art. 11, inciso VII, da Lei nº 13.465/17). Não se fala em "transferir" a propriedade, mas em "reconhecer" a propriedade do ocupante. E o poder público não irá conceder ou emitir, mas "conferir" a legitimação fundiária. Adota-se o verbo "conferir" no sentido de entregar ou outorgar a "legitimação fundiária".

Na "legitimação fundiária" o poder público identifica o imóvel ocupado, sob o qual é exercida a detenção ou posse, e declara o seu ocupante como o titular do imóvel, resultando na propriedade definitiva, imediata e incondicional do imóvel ocupado. Essa propriedade é definitiva, pois uma vez registrada a "legitimação fundiária", o negócio jurídico não está sujeito a nenhuma cláusula resolutiva. É imediata, pois, uma vez reconhecida à posse, entregue o título e registrado, o ocupante torna-se neste instante como o legítimo proprietário do imóvel. É incondicional a propriedade, pois o registro do título de "legitimação fundiária" torna o ocupante o seu proprietário, que adquire o imóvel com todos os atributos da propriedade, podendo dele usar, gozar, dispor e reivindicar, não interessando mais ao poder público se o imóvel será usado para moradia, locação, comércio ou se será vendido, já que a tutela do Estado termina com a entrega e registro do título.

A "legitimação fundiária" é diferente da "legitimação de posse", prevista no art. 25, da lei nº 13.465 de 2017. Embora a "legitimação de posse" também seja um instrumento de política urbana, nela o Poder Público não reconhece imediatamente a propriedade do ocupante, mas apenas reconhece a posse sobre o imóvel objeto da regularização fundiária, cuja posse será convertida em propriedade após o decurso do prazo de cinco anos contados do registro da "legitimação de posse", atendidos os requisitos do artigo 183, da Constituição Federal.

A grande novidade inserida pela lei nº 13.465/17 é indiscutivelmente a "legitimação fundiária", instrumento que coloca sob a competência e responsabilidade do município reconhecer a posse e conferir o domínio aos

ocupantes de bens particulares ou bens públicos municipais. A "legitimação fundiária" caracteriza-se pela posse do terreno pelo ocupante e o abandono dele pelo proprietário. Os principais fundamentos da "legitimação fundiária" para outorgar ao ocupante a propriedade da unidade imobiliária são:

- a) O município tem a obrigação de promover a regularização dos assentamentos e empreendimentos clandestinos ou irregulares, constituindo um "poder-dever", imposto pelo art. 30, VIII, da Constituição Federal, para o controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, atribuição amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência, sob pena de omissão das autoridades públicas municipais;
- b) A Constituição Federal assegura o direito de propriedade, mas também exige que essa propriedade cumpra sua função social, para ser utilizada em conformidade com os objetivos sociais impostos pelo município no plano diretor e em benefício da coletividade (art. 5º, XXII e XXIII, CF/88);
- c) O proprietário de um imóvel particular tem inúmeras responsabilidades sobre o terreno, tal como o pagamento do IPTU, que pode estar atrasado, e a lei 13.465/17 menciona que o atraso por cinco anos presume o abandono do imóvel;
- d) A limpeza do terreno, construção de muro ou cerca, geralmente são exigências contidas nas normas de posturas municipais e pode ser que o dono do imóvel jamais tenha observado isso, dando chance a ocupação ilegal;
- e) A guarda da propriedade é um compromisso do dono, que deve protegê-la pelos meios legais e judiciais, propondo ação reivindicatória ou possessória logo que a propriedade é invadida, pois a sua omissão exatamente demonstra que não está interessado no imóvel, devendo ser preservada a função social atribuída a ele com a ocupação por terceiros;
- f) O abandono do imóvel pelo proprietário provoca danos urbanísticos, ambientais e sociais, com grande reflexo na vida das pessoas e no orçamento público, o que evidencia ainda mais a responsabilidade do dono do terreno na proteção da propriedade.

Deste modo, o instituto da legitimação fundiária permite que o requerente obtenha a aquisição originária de propriedade, sem qualquer ônus ou vínculo com o proprietário anterior do bem imóvel instalado em núcleos informais consolidados, causando uma insegurança jurídica no sistema local ao se atribuir as responsabilidades fiscais e ambientais.

## **2.2. USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO**

A usucapião é instrumento de aquisição de propriedade, onde a legislação brasileira permite que uma pessoa possa adquirir a propriedade de um bem, seja móvel ou imóvel, pelo uso por um determinado tempo, sem interrupção, e desde que

cumpra os requisitos exigidos pela lei, ou seja, é uma forma de estabelecer uma função social (como moradia, subsistência, atividade econômica ou outro) para alguém que toma posse, cuida e preza pela manutenção de um bem que, na mão de seu dono, não esteja em consonância com suas obrigações com a sociedade.

Entretanto, tal direito não é válido quando se trata da usucapião de bem público, pois é impossível a usucapião de bens públicos, com vista ao interesse social, já que se trata de um bem coletivo, e submete-se à regra geral da vedação. É consabido que a Constituição Federal, em seus artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, estabelece expressamente que "Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião". O tema também é retratado no Código Civil, dispondo-se no art. 102 que "Os bens públicos não estão sujeitos à usucapião".

Nesse mesmo sentido, ainda sob a égide do Código Civil de 1916, o STF editou a Súmula nº 340, segundo a qual, "Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião". A vedação constitucional, civil e jurisprudencial à aquisição de bens públicos via usucapião revela a impossibilidade jurídica do pedido usucapiendo direcionado a imóvel registrado sob a propriedade da TERRACAP, uma vez que, segundo a jurisprudência pacífica do STJ - Superior Tribunal de Justiça, e desta Corte de Justiça, apesar de constituir empresa pública, os imóveis administrados pela TERRACAP ostentam natureza pública".

Ação de usucapião – condomínio entre TERRACAP e particulares – imóvel pro indiviso – inexistência de certeza da natureza jurídica do imóvel – impossibilidade da aquisição originária de propriedade “3. A usucapião é um modo de aquisição da propriedade e de outros direitos reais pela posse direta da coisa, em um determinado tempo, exteriorizando o possuidor o animus domini sem oposição de terceiro. 4. O ordenamento jurídico e a Constituição Federal, nos artigos 183, §3º, e 191, parágrafo único, resguardam a propriedade dos bens públicos, protegendo-os, inclusive, do instituto da usucapião, em homenagem aos princípios administrativos da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. 5. O pedido de usucapião é inviável se a área usucapienda se encontra situada em condomínio pro indiviso com área de domínio público, não sendo possível distinguir, antes da divisão, qual porção das terras é pública e qual é particular. 6. Inexistindo certeza jurídica acerca da natureza jurídica do imóvel, se público ou privado, resta impossibilitado, nesse momento, o reconhecimento da usucapião pugnada, porquanto o caso necessita de prévia demarcação dos limites da propriedade pública e particular, sob pena de violação à Constituição Federal, que proíbe a aquisição de imóveis públicos por meio de usucapião.” Acórdão. 1325419, 00095712620148070004, Relator: CESAR - LOYOLA, Segunda Turma Cível, data de julgamento: 10/3/2021, publicado no DJE: 24/3/2021.

### 2.3. JULGAMENTO PROCEDENTE USUCAPIÃO DE BEM PÚBLICO

Em decisão inédita na região e pouco comum no país (processo nº 194.10.011238-3), o juiz titular da Vara da Fazenda Pública de Coronel Fabriciano, Marcelo Pereira da Silva, indeferiu o pedido do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), que solicitava a desocupação de uma área pública estadual de 36 mil metros quadrados, Km 280 da BR-381, onde residem cerca de dez famílias, sendo em sua maioria servidores e ex-servidores do próprio DER-MG, instalados no local desde a construção da rodovia, há cerca de 30 anos.

Ao todo, cerca de 120 pessoas residem na área pública do Estado, localizada no município de Antônio Dias. O acórdão do Tribunal de Minas Gerais confirmou a sentença de usucapião de área pública, do DER-MG. Resultado do julgamento ocorrido em 08/05/2014:

AÇÃO DE USUCAPIÃO - BEM IMÓVEL - ÁREA MARGINAL À RODOVIA ESTADUAL - IMPUGNAÇÃO DO DER/MG - RESPEITO À FAIXA DE DOMÍNIO - REGULAMENTAÇÃO DA LEI QUE EXIGE RESERVA DA ÁREA - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - INEFICÁCIA POSITIVA DA NORMA - INAPLICABILIDADE. RESPEITO À "AREA NON AEDIFICANDI" - USUCAPIÃO - POSSIBILIDADE - MERA IMPOSIÇÃO DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA - RECURSO DESPROVIDO - DECISÃO CONFIRMADA. - Não restando provada a regulamentação, pelo DER/MG (ente com circunscrição sobre a rodovia estadual), da lei que contém disciplina geral acerca da reserva de 'faixa de domínio' de áreas marginais a rodovias estaduais, impõe-se reconhecer a ineficácia positiva da norma, ante a ausência de parâmetros objetivos acerca da identificação e demarcação da área. - A exigência legal de reserva de faixa não-edificável de 15 metros de cada lado das rodovias implica mera limitação administrativa, com imposição de obrigação de não-fazer, não representando óbice, portanto, à usucapião da respectiva área. (Apelação Cível 1.0012.04.001688-8/001, Relator (a): Des.(a) Eduardo Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/04/2010, publicação da sumula em 21/05/2010) CONSTITUCIONAL - USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO - POSSE "AD USUCAPIONEM" - PRAZO SUPERIOR A 20 (VINTE) ANOS - OCORRÊNCIA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1 - Se o autor comprova possuir o imóvel por prazo contínuo e superior a vinte anos - nos termos do art. 1.238 do Código Civil -, com "animus domini" e pacificamente, faz ele jus à aquisição prescricional. 2 - A existência de área 'non aedificandi' correspondente à parte da faixa de domínio de rodovia estadual não impede a prescrição aquisitiva do bem, por não se tratar de bem público, mas de bem particular sujeito à limitação administrativa. 3 - Recurso não provido. (Apelação Cível 1.0346.07.013776-2/001, Relator (a): Des.(a) Edgard Penna Amorim, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/11/2011, publicação da sumula em 27/01/2012)

Inicialmente se faz necessário distinguir que a detenção, tese encampada

pelo autor, ora apelante, da posse, requisito necessário à usucapião. O Código Civil em seu artigo 1.198, definiu o instituto da detenção como sendo: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.” A doutrina se refere ao detentor como servidor da posse.

Neste sentido a lição de Maria Helena Diniz: “(...) é aquele que em razão de sua situação de dependência econômica ou de um vínculo de subordinação em relação a uma outra pessoa (proprietário), exerce sobre o bem não uma posse própria, mas a posse desta última e em nome desta, em obediência a uma ordem ou instrução. É o que ocorre com empregados em geral, caseiros, almoxarifes, administradores, bibliotecários, diretores de empresa, que são considerados detentores de bens sobre os quais não exercem posse própria.” (Maria Helena Diniz. Código Civil Anotado. 11ª Ed).

Assim, o possuidor deve se comportar como se dono fosse, exteriorizando convicção de que aquele bem lhe pertence, para isso, há de comprovar a prática de atos de proprietário, conforme lição de Antônio Moura Borges, pois, se o proprietário perdeu a propriedade por haver abandonado-a, deixando de praticar atos inerentes ao domínio, justo o possuidor adquirir essa propriedade desde que demonstrado esta manifestação. Necessário, também, que a posse “*ad usucapionem*” seja ininterrupta e contínua, sem oposição ou incontestada.

#### **2.4. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL**

A concessão de uso especial para fins de moradia é um direito real, previsto no art. 1.225, inciso XI do Código Civil, e é um instrumento pautado na função social da propriedade, já que visa o melhor aproveitamento dos imóveis, e ainda é um direito subjetivo, posto que o indivíduo possa provocar o Estado para fazer valer a sua pretensão, é será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil.

Ou seja, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (CUEM) é o instrumento que concede título de domínio e concessão de uso “aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros



quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1998, art. 183).

O ocupante pode somar à contagem do seu tempo, o período em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001, conforme a Medida Provisória 2.220 de 2001. O título da concessão será concedido pela via administrativa ou judicial. Pela via administrativa, a administração pública não poderá ultrapassar o prazo máximo de doze meses. Em ambos os casos, deve ser registrado no Registro Imobiliário. A concessão não será reconhecida ao mesmo concessionário mais de uma vez.

Ao contrário da Usucapião Urbana, aplicada em imóveis privados, a Concessão de Uso Especial é um instrumento para promover a regularização urbanística de terras públicas, quando ocupadas informalmente por população de baixa renda (BRASIL, 2002), ou seja, tem por objetivo, promover a utilização de bem público, levando em consideração a função social e o direito de moradia.

Este instituto constitui alternativa de regularização fundiária, já que existe a impossibilidade de adquirir áreas públicas por meio da usucapião e esta forma de concessão tem por objetivo garantir o direito a moradia e a dignidade da pessoa humana, conforme previsto na CF/88. Este direito para fins de moradia extingue-se no caso de o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, a extinção será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público que o concedeu.

### **3. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA GARANTIA DO DIREITO À MORADIA**

À luz de todo o exposto, urge verificar em que medida a defensoria pública age a fim de garantir a efetividade do direito à moradia, haja vista que a Constituição Federal assegura em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito à propriedade como uma garantia fundamental, contudo, no inciso XXIII, a Lei Maior dispõe que a propriedade

deve atender a sua função social. Portanto, a propriedade deve atender aos anseios do interesse coletivo e não apenas aos direitos individuais do proprietário.

Para isso, é necessário que a propriedade seja instrumento de produção e circulação de riquezas, para moradia ou produção econômica. Apesar disso, o Supervisor do Núcleo de Habitação e Moradia (NUHAM) da Defensoria Pública do Estado do Ceará, José Lino afirma que o conceito de função social não é acolhido pelos tribunais.

“Por vezes você vê imóveis com 30 ou 40 anos abandonado, cheio de lixo. A comunidade ocupa, constrói suas casas, depois de quatro, cinco ou seis meses, aparece um proprietário com a matrícula de 30 anos atrás, junta ao processo e o juiz dá a reintegração de posse. A gente alega a função social da propriedade em todas as nossas manifestações, mas não é comum ter acolhida. E não é só a gente, os colegas de outros estados também alegam que não tem acolhimento pelos tribunais, então é como se não existisse a função social da propriedade para os tribunais do Brasil”, declara. (José Lino, 2021).

O defensor salienta que as populações que vivem em moradias consolidadas não podem ser removidas sem que tenham a garantia por parte do poder público, municipal ou estadual, de um local para habitar ou de inclusão em aluguel social. “A retirada de famílias de suas residências para serem deixadas ao abandono em via pública viola os direitos humanos”, afirma. Por fim, ele destaca a visão da Defensoria Pública e sua atuação na defesa do direito à moradia.

“A visão da Defensoria Pública é de que o direito à moradia é um direito humano fundamental. É a partir do direito à moradia que as pessoas têm acesso a outros direitos: sem direito à moradia você tem dificuldade até de acesso à saúde, até de um cadastro no SUS. Além disso, a moradia é um local de descanso, após o período de trabalho. Partindo desse princípio, as ocupações consolidadas se tiverem que ser removidas, depois de terem sido esgotados os meios legais de negociação e judiciais, as famílias devem ser acolhidas pelo poder público e incluídas em aluguel social ou em programas habitacionais”, finaliza.

Na música popular brasileira, certa vez um cearense cantou que *“quem é rico mora na praia, mas quem trabalha não tem onde morar...”*. A composição data de 1991 e descrevia a triste realidade da desigualdade social brasileira. Apesar de já contar com mais de trinta anos atrás, a canção ainda se faz atual, já que, em matéria de direito à moradia, muito pouco se avançou no país, aponta Isabella Faustino Alves, defensora pública (2016).

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação, ligada ao Ministério das Cidades, o déficit de moradias no Brasil alcança quase 7 milhões de famílias, com base nos dados do último censo demográfico feito pelo IBGE em 2010. Ainda segundo o órgão federal, 85% deste déficit se concentram nas cidades, e 15% na zona rural.

### 3.1. OCUPAÇÃO DE IMÓVEL IRREGULAR EM ÁREA PÚBLICA

Os bens públicos têm como características a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, usucapião de bem público. O Código Civil, em seu art. 98 ao tratar dos bens públicos, estabelece que “São públicos os bens do domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Assim, o particular que ocupa bem público de forma irregular, viola o direito de propriedade do Estado, cometendo assim, ato ilícito.

O art. 1.219 do Código Civil prevê que “O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis”.

Entretanto, aquele que ocupa irregularmente imóvel público não pode ser considerado possuidor, mas mero detentor, o que afasta a aplicabilidade do direito de retenção, previsto no art. 1.219 do Código Civil. A ilicitude da ocupação irregular do bem público, por si só, já descaracteriza a suposta boa-fé na construção das benfeitorias, afastando o direito de indenização, já que pressupõe uma vantagem para o proprietário, o que não ocorre em caso de ocupação de imóvel público.

Assim, é “inadmissível que um particular retenha imóvel público, sob qualquer fundamento, pois seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que está em desarmonia com o Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público. Entender de modo diverso é atribuir à detenção efeitos próprios da posse, o que enfraquece a dominialidade pública, destrói as premissas básicas do Princípio da Boa-Fé Objetiva, estimula invasões e construções ilegais e legítimas,

com a garantia de indenização, a apropriação privada do espaço público.” (REsp 945.055/DF).

A ocupação irregular de terra pública possui natureza precária e não induz à posse, em atenção ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público. Esse foi o entendimento aplicado pela 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal ao manter licitação de um terreno ocupado irregularmente. Neste sentido, é o julgamento do TJDF:

APELAÇÃO. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINARES. INTERESSE PROCESSUAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. MERA DETENÇÃO. INDENIZAÇÃO POR BENFEITÓRIAS. INDEVIDA. 1. A possibilidade de autocomposição, por intermédio da regularização da área, não retira o interesse de agir. Até que o procedimento de regularização chegue ao término, com o atendimento de todos os requisitos legais, o ente público pode exigir a área de sua propriedade daqueles que estiverem ocupando irregularmente. 2. O juiz tem o dever de zelar pela razoável duração do processo. Cabe a ele determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito, devendo indeferir as diligências inúteis ou meramente protelatórias. 3. **A ocupação irregular de terra pública possui natureza precária e não induz à posse, mas mera detenção, em atenção ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público.** 4. O direito à moradia garantida constitucionalmente não é absoluto. Deve ser apreciado em conjunto com o interesse da coletividade de usufruir de um meio ambiente equilibrado e de um adequado ordenamento urbano. 5. **A mera detenção não atrai a proteção conferida à posse. As edificações são passíveis de demolição sem qualquer indenização.** 6. **Apelação desprovida.**

Acórdão 1237252, 00068205820138070018, Relator: HECTOR VALVERDE, Primeira Turma Cível, data de julgamento: 11/3/2020, publicado no PJe: 20/3/2020.

### 3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA VIABILIZAR O ACESSO À MORADIA

Os direitos sociais se aplicam a todos os indivíduos e visa resguardar direitos mínimos de qualidade de vida, assim de acordo com a CF/88 a moradia é um direito social, pois a moradia é uma necessidade básica essencial para o ser humano, desde o nascimento da humanidade.

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.

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, **capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com**

**moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Como direito social, a moradia é um dos mais difíceis direitos de serem garantidos devido à precariedade das políticas urbanas nas cidades brasileiras, pois está correlacionado com a oferta de saneamento básico, acesso à iluminação pública, disponibilidade de água, energia, vias adequadas para o transporte, bem como acessibilidade a serviços essenciais, como, educação, saúde e lazer, e é por isso que a CF, dispõe que:

Art. 23. **É competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

**IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;**

Assim, é obrigação do Estado criar Políticas Públicas de moradia a quem necessita, não falamos aqui necessariamente de um direito a uma casa própria, mas sim a um teto, um abrigo em condições adequadas para preservar a intimidade pessoal dos membros da família. Nas palavras de Letícia Marques Osório (2014, p. 67) *“O direito à moradia é um direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade”*.

Como meio de promoção dos programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais em 2009, foi criado o programa social na esfera Federal, Minha Casa, Minha Vida. Existem diversas modalidades no programa, dependendo da condição socioeconômica das pessoas de quem visam a adquirir uma casa, existindo a possibilidade de parcelamento do custo da moradia em vários meses; divisão do valor da casa – o Estado paga uma parte e a pessoa paga a outra, proporcionalmente à sua condição financeira; e até mesmo a isenção total de custos, entre outros.

O programa movimentou a economia do país, aquecendo o mercado da construção civil, se articulou e ainda articula com a iniciativa privada deste ramo, o qual proporciona geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico. Nesse sentido:

Além de reduzir o déficit habitacional e contribuir para diminuir os riscos de impacto da crise internacional na economia brasileira, o Programa Minha Casa, Minha Vida também trouxe à tona o fato de que o problema da habitação para a população de baixíssima renda (até três salários mínimos) somente será enfrentado se houver um grande aporte de recursos públicos. (Revista Brasileira da Habitação, 2009, p.10)

Trata-se de uma boa alternativa, entretanto não soluciona todos os problemas relacionados, como a situação de rua ou mesmo as favelas, uma característica intrínseca à realidade brasileira. Na última pesquisa internacional feita sobre pessoas em situação de rua, pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2005, estimou-se que mais de 100 milhões de pessoas no mundo não tem um lar. Das quase 7 bilhões de pessoas no mundo, 1,6 bilhão não tem uma moradia adequada. No Brasil, não há tantos números computados sobre.

O último foi apurado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2008, em 71 cidades brasileiras, no qual o número de pessoas sem moradia chegava a 30 mil – mas é um número bastante relativo, considerando que há mais de 5 mil municípios no Brasil. Em 2013, eram mais de 5 mil pessoas em situação de rua no Rio de Janeiro e por volta de 15 mil em São Paulo. Na cidade do Rio de Janeiro, em 3 anos, o aumento foi de 150%: 14,2 mil pessoas não têm moradia.

Pontua-se que, a partir de dados do período de maio de 2009 a julho de 2019, o Programa supracitado firmou contratos para a construção de 5,7 milhões de unidades habitacionais no Brasil, sendo que foram 4,3 milhões de unidades já entregues e 222 mil unidades ainda se encontram em construção, nos termos do relatório da FGV, Fundação Getúlio Vargas, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Nesse sentido, o Presidente da República, em agosto de 2020, editou a Medida Provisória nº 996 que lançou o programa habitacional *Casa Verde e Amarela*, em substituição ao *Programa Minha Casa, Minha Vida*, com redução de juros e enfoque nas regiões Norte e Nordeste do país. Após a tramitação, o texto foi aprovado pelo Senado Federal no dia 08 de dezembro do mesmo ano, com modificações feitas pelos parlamentares, seguindo para sanção ou veto presidencial.

### 3.3. A FALTA DE PLANEJAMENTO PARA ALOCAR AS PESSOAS EM CENTROS URBANOS

A ocupação urbana brasileira foi marcada por um processo acelerado de transformações. A transição urbana, de uma população predominantemente rural, não só no Brasil como nos demais países latino-americanos ocorreram em um ritmo muito rápido. Atualmente, alguns centros urbanos que tradicionalmente cresciam a elevadas taxas, hoje apresentam crescimento próximo à zero ou negativos em alguns casos (São Paulo). Com isso, surge uma oportunidade de que as formas de planejar a cidade sejam mais viáveis e eficazes.

A falta de planejamento para alocar as pessoas em centros urbanos gera um acúmulo de pessoas, aliado à falta de uma infraestrutura adequada, criando diversos problemas sociais e ambientais, como a ocupação de locais inadequados para a moradia, tais como morros, praças, viadutos e entre outros, assim, a população que vive nessas condições enfrenta a extrema pobreza, favorecendo a migração de vetores de epidemias e doenças, expondo comunidades inteiras a sérios riscos de saúde, na medida em que não estão inseridos na sociedade.

De acordo com o projeto *Politize!*, No Brasil, entre 1960 e 2010, o número de habitantes passou de 70,2 milhões para 191,7, enquanto a população urbana subiu de 44% para 84%. Atualmente, o país tem uma das maiores populações urbanas do planeta, ficando apenas atrás da China (1º), da Índia (2º) e dos Estados Unidos (3º). As consequências disso são alguns dos maiores e mais precários conglomerados habitacionais, como a favela de Ceilândia, no Distrito Federal e da Rocinha, no Rio de Janeiro.

Desta forma, percebe-se que o melhor é que se tenha um maior e efetivo planejamento para alocar as pessoas em centros urbanos, pois este contribui para o crescimento, sendo mais bem preparado, vendo as oportunidades e gerenciando os riscos, pois o planejamento melhora o impacto econômico através da identificação de questões urgentes e com os recursos disponíveis, fazendo com que se criem mais empregos, tendo maior crescimento para a construção civil, e o mais importante, que as pessoas possam viver dignamente, com acesso a todos os recursos necessários como educação, lazer, saúde e transporte ao seu redor.

## CONCLUSÃO

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental para os países integrantes das Organizações das Nações Unidas e pressupõe que todo indivíduo deve ter direito a um lar. A moradia é, pois, direito humano fundamental, essencial para uma vida digna. Afinal, assegurar dignidade a alguém, inclui protegê-lo e possibilitar-lhe viver em um local de forma saudável, e a moradia abarca também a oferta de saneamento básico, acesso à iluminação pública, disponibilidade de água, energia, vias adequadas para o transporte, bem como acessibilidade a serviços essenciais.

Assim, em caso de conflitos que envolvam o direito à moradia, deve-se tratar com igual importância este direito ao de propriedade, assim havendo colisão de direitos fundamentais, adota-se o princípio da proporcionalidade para solucionar o caso concreto, devendo prevalecer aquele que mantiver maior conteúdo concreto, na maioria das vezes o direito social à moradia. De forma sucinta, podemos dizer que o direito a moradia adequada possui relação de interdependência com os outros bens juridicamente protegidos.

Assim, foram apresentados instrumentos relacionados a legitimação do direito à moradia nas hipóteses de ocupação irregular em área pública, como a moradia como direito social, os direitos humanos e fundamentais no direito à moradia e seus exemplos, a regularização fundiária plena, legitimação fundiária, a usucapião de bem público e o seu julgamento procedente, a concessão de uso especial, o papel da defensoria pública no direito à moradia, a ocupação de imóvel irregular em área pública, as políticas públicas para viabilizar o acesso à moradia e ainda sobre a falta de planejamento para alocar as pessoas em centros urbanos.

Referiu-se acerca da importância fundamental da política habitacional que inova no sentido de abarcar as ações de regularização fundiária, reforma e melhorias das moradias e produção financiada, haja vista que o programa *Casa Verde e Amarela* é considerado um exemplo para o mundo, eis que tem uma visão adequada para atacar o problema do déficit habitacional. Entretanto, e faz necessária a continuidade e ampliação de Políticas Públicas habitacionais, principalmente quando nos referimos em âmbito estadual e no âmbito municipal, pois são quase que inexistentes as ações comparadas ao âmbito federal.



## THE LEGITIMATION OF THE RIGHT TO HOUSING IN CASES OF IRREGULAR OCCUPATION IN A PUBLIC AREA

### ABSTRACT

*The objective of this scientific article is to identify the right to housing, which was included by the Federal Constitution of 1988, through Constitutional Amendment n° 26 of 2000. In this way, it is understood that housing encompasses the right to live, wherever whatever, with security, peace and dignity. However, housing precariousness can lead to the accumulation of people, combined with the lack of adequate infrastructure, creating several social and environmental problems. This, in turn, can lead to irregular occupation of properties, with the consequent reaction of the owner in wanting the removal of the family or community. Thus, there is a tension between the fundamental rights of housing and property - using the weighting, it must be verified which will preserve the dignity of the human person in its greatest content. In view of this situation, instruments are presented related to the legitimation of the right to housing in cases of irregular occupation in public areas, human and fundamental rights in the right to housing and examples, full land regularization, land legitimation, adverse possession of public goods, special use concession, public policies to facilitate access to housing and the lack of planning to allocate people in urban centers. The methodology used in this research was the bibliographic review based on the analysis of specialized, renowned doctrines and in addition to sources such as legislation, jurisprudence and related scientific articles.*

**Keywords:** *Public area; Right to housing; Human dignity.*

## REFERÊNCIAS

. **Direito à moradia.** Disponível em: <https://www.politize.com.br/direito-a-moradia/#:~:text=Essas%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20podem%20ser,habita%C3%A7%C3%B5es%20em%20%C3%A1reas%20de%20risco>. Acesso em 10/10/2022.

. **Direito à moradia: comunidades atingidas por ordens de desocupação encontram assistência jurídica na Defensoria - 2021.** Disponível em <https://www.defensoria.ce.def.br/noticia/direito-a-moradia-comunidades-atingidas-por-ordens-de-desocupacao-encontram-assistencia-juridica-na-defensoria/#:~:text=%E2%80%9CA%20vis%C3%A3o%20da%20Defensoria%20P%C3%BAblica,de%20um%20cadastro%20no%20SUS>. Acesso em 08/10/2022.

\_\_\_\_\_. **Direito social à moradia como ponto de partida dos direitos fundamentais - 2016.** Disponível em: <https://www.defensoria.to.def.br/noticia/18006>. Acesso em 08/10/2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretária de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre atuação da justiça nos conflitos fundiários urbanos.** Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988:** notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do supremo tribunal federal. Revista Eletrônica Anima, v.1., p. 291-335, ano 2009.

\_\_\_\_\_. **O direito fundamental à moradia na constituição:** algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica de Direito do Estado, 20 ed., out./dez., ano 2009.

\_\_\_\_\_. **Ocupação irregular de área pública não induz à posse, decide TJ-DF.**

Disponível em:

[https://www.google.com/search?q=oCUPA%C3%87%C3%83O+DE+IM%C3%93VEL+IRREGULAR+EM+AR%C3%89A+P%C3%9ABLICA+o+que+%C3%A9&rlz=1C1GCEA\\_enBR897BR897&sxsrf=ALiCzsYAwwPpy9zc2Ejde\\_BKSTwDkUTm2g%3A1665354582665&ei=VktDY5CYKOje1sQPXu1eA&ved=0ahUKEwiQm8yimdT6AhVor5UCHcd1DQ8Q4dUDCA4&uact=5&oq=oCUPA%C3%87%C3%83O+DE+IM%C3%93VEL+IRREGULAR+EM+AR%C3%89A+P%C3%9ABLICA+o+que+%C3%A9&gs\\_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBQgAEKIEMgUIABCiBDIFCAAQogQyBQgAEKIEOgQIIRAKSgQIQRgASgQIRhgAUABYihlgvBtoAHABeACAAdQBiAHsBJIBBTauMi4xmAEAoAEBwAEB&sclient=gws-wiz](https://www.google.com/search?q=oCUPA%C3%87%C3%83O+DE+IM%C3%93VEL+IRREGULAR+EM+AR%C3%89A+P%C3%9ABLICA+o+que+%C3%A9&rlz=1C1GCEA_enBR897BR897&sxsrf=ALiCzsYAwwPpy9zc2Ejde_BKSTwDkUTm2g%3A1665354582665&ei=VktDY5CYKOje1sQPXu1eA&ved=0ahUKEwiQm8yimdT6AhVor5UCHcd1DQ8Q4dUDCA4&uact=5&oq=oCUPA%C3%87%C3%83O+DE+IM%C3%93VEL+IRREGULAR+EM+AR%C3%89A+P%C3%9ABLICA+o+que+%C3%A9&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBQgAEKIEMgUIABCiBDIFCAAQogQyBQgAEKIEOgQIIRAKSgQIQRgASgQIRhgAUABYihlgvBtoAHABeACAAdQBiAHsBJIBBTauMi4xmAEAoAEBwAEB&sclient=gws-wiz). Acesso em 09/10/2022.

\_\_\_\_\_. Relatoria Especial da ONU para a moradia adequada. Guia: **como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?**. 2010. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/?cat=539&lang=pt&temas=remocoes-forçadas>. Acesso em 19 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de direitos humanos: direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos e Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei federal nº 11.977/2009**. Brasília, 2010. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5. Ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220 de 4 de setembro de 2001: Dispõe sobre a **concessão de uso especial** de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: set. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2220-4-setembro-2001-396074-norma-pe.html>. Acesso em: 19/09/2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional das Cidades. Guia para o **mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília, 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. V.1. 12. Ed. Salvador: Jus Podwin, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. São Leopoldo: Revistados Tribunais, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Alto Comissariado para os Direitos Humanos**. Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. V.1. Genebra, 2008.

OSÓRIO, Leticia Marques. **Direito à Moradia Adequada na América Latina**. In: ALFONSIN, Betânia e FERNADES, Edésio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PAIVA, João Pedro Lamana. Coleção de cadernos nº 5: **Regularização Fundiária de Interesse Social**. 1. ed. IRIB: São Paulo, 2012. Disponível em: [http://www.lamanapaiva.com.br/banco\\_arquivos/Regularizacao\\_Fundiaria\\_IRIB.pdf](http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/Regularizacao_Fundiaria_IRIB.pdf). Acesso em 19 de julho de 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. Ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SOUZA, Jairo Salvador. **Direito à Moradia, remoções forçadas e a atuação da Defensoria Pública na construção de esferas de defesa**. In: RÉ, Aluísio Iunes M.R. (Org.). *Temas aprofundados: Defensoria Pública*. Salvador: Juspodwm, 2013.

SOUZA, Sergio Iglesias N. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3.ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: procedimentos especiais**. V.3. 45. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.  
VIANA, Rui Geraldo Camargo. **O direito à moradia**. Revista de Direito da USP, v.95, ano 2000.