

TEMPO E PROPRIEDADE: A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E A PRESTAÇÃO DO DIREITO AO SISTEMA ECONÔMICO.

TIME AND PROPERTY: A SPECIAL USE CONCESSION FOR HOUSING PURPOSES AND THE LAW PROVISION TO THE ECONOMIC SYSTEM

Jorge Adriano da Silva Junior¹

RESUMO

A concessão de uso especial para fins de moradia é um instrumento de regularização fundiária que visa formalizar a posse para fins de garantir a moradia em imóveis públicos. A regularização fundiária visa cumprir a função social da propriedade, promovendo a inclusão das pessoas nas prestações do sistema econômico através da formalização da propriedade ou posse, representando uma prestação do direito ao sistema econômico. Nesse sentido, problematizamos se a regulação jurídica da concessão de uso especial para fins de moradia atende o princípio da função social da propriedade? Trata-se de uma pesquisa exploratória e bibliográfica que visa compreender a regulação da concessão de uso especial para fins de moradia e o direito fundamental à propriedade, que é uma instituição da sociedade moderna que estabelece a possibilidade de inclusão das pessoas nas prestações dos sistemas sociais. Como resultado, observamos que a limitação temporal para concessão do uso especial para fins de moradia e a ausência de previsão de transferência da propriedade para os possuidores comprometem a prestação jurídica ao sistema econômico, não atendendo de forma adequada a função social da propriedade.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização fundiária. Direito à propriedade. Função social. Sistemas sociais. Exclusão social.

ABSTRACT

¹ Doutorando e Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pós-graduado em Tecnologias Educacionais Avançadas para o Ambiente de Aprendizagem (UNIAENE). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor do Centro Universitário Adventista de Ensino do Nordeste (UNIAENE/FADBA). Coordenador do grupo de pesquisa Gestão e Políticas Públicas: Avaliando a Capacidade de Políticas Públicas de Saúde, Educação e Segurança no Município de Cachoeira-Bahia, do UNIAENE/FADBA. Membro do grupo de pesquisa Direito, sentido e complexidade social (UFBA) e do grupo de pesquisa Sociedade Mundial e Constituição - DISCO (UnB). Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica - NPJ do UNIAENE/FADBA. Advogado.

The special use concession for housing purposes is a land regularization instrument that aims to formalize possession for the purpose of guaranteeing housing in public properties. The land regularization aims to fulfill the social function of property, promoting the inclusion of people in the services of the economic system through the formalization of ownership or possession, representing a provision of the law to the economic system. In this sense, we question whether the legal regulation of the special use concession for housing purposes meets the principle of the social function of property? This is an exploratory and bibliographical research that aims to understand the regulation of the special use concession for housing purposes and the fundamental right to property, which is an institution of modern society that establishes the possibility of including people in the services of social systems. As a result, we observe that the time limit for special use concession for housing purposes and the lack of provision for the transfer of property to the possessors compromise the law provision to the economic system, not adequately fulfilling the social function of property.

Keywords: Land regularization. Right to property. Social function. Social systems. Social exclusion.

1. INTRODUÇÃO

A propriedade é um bem objeto de constante conflito na sociedade. Dessa forma, o sistema jurídico, mediante suas operações, oferece uma prestação ao sistema econômico consistente em regulamentar o direito de propriedade, generalizando as expectativas normativas sobre quem é e quem não é o proprietário, bem como seus limites de uso.

A função social da propriedade surge como um instituto, por sua vez, que possibilita a observação da propriedade não como um direito absoluto e com um fim em si mesmo, mas como um elemento importante de inclusão das pessoas nas prestações do sistema econômico (exemplos: usucapião especial e reforma agrária) e na estruturação de expectativas ambientais sobre a economia (exemplo: desapropriação em razão do descumprimento das normas de proteção ao meio ambiente).

No Brasil, muitas pessoas não possuem moradia ou sobrevivem em imóveis irregulares, o que contribui para a reprodução da desigualdade e exclusão social. Nesse sentido, nosso ordenamento jurídico possui diversos instrumentos de regularização fundiária, visando atribuir maior segurança jurídica e inclusão através

da regularização da propriedade ou posse do imóvel, acompanhada da realização de obras de infraestrutura nas regiões em que há assentamentos informais, necessárias para uma vida digna.

A regularização fundiária sobre os imóveis públicos ocupados por pessoas que moram nesses bens possui algumas limitações, considerando a compreensão clássica do princípio da supremacia do interesse público incidente sobre esses imóveis, mesmo que não estejam afetados para nenhuma finalidade pública específica. Por outro lado, a concessão de uso especial para fins de moradia é um instituto criado para conferir direito real de moradia para quem possuir pacificamente por cinco anos, até 22 de dezembro de 2016, imóvel urbano público de até 250 m², utilizando-o para fins de moradia do possuidor ou de sua família².

Podemos identificar o seguinte problema: a regulação jurídica da concessão de uso especial para fins de moradia atende o princípio da função social da propriedade? Trata-se de uma pesquisa exploratória e de revisão bibliográfica, em material constituído principalmente em livros e artigos científicos³. Através dessa perspectiva metodológica, a pesquisa visa compreender a concessão de uso especial para fins de moradia, enquanto instrumento de regularização fundiária, bem como se seu regramento cumpre a função social da propriedade e promove a inclusão generalizada das pessoas no sistema econômico.

Através do capítulo 2, analisamos a prestação do sistema jurídico ao sistema econômico, sob a ótica da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. No terceiro capítulo, compreendemos o direito fundamental à propriedade e a sua função social. No capítulo 4, estudamos sobre as políticas públicas de regularização fundiária no Brasil.

Por fim, investigamos a concessão de uso especial para fins de moradia e entendemos que a limitação temporal da data da posse anterior a 22 de dezembro de 2016, motivada por uma concepção equivocada de supremacia do interesse público, e a ausência de previsão de transferência da propriedade para os beneficiários

²BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

³ GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 44.

comprometem a prestação jurídica ao sistema econômico, não atendendo de forma adequada a função social da propriedade.

2. DIREITO E ECONOMIA NA SOCIEDADE MODERNA

Na sociedade moderna, tanto o direito como a economia passam por processos de redução de complexidade social, para que possam operar com sentido e autonomia⁴. A diferenciação funcional⁵ revela a formação de sistemas sociais autopoieticos⁶ que através de suas próprias operações observam a realidade a partir de seus códigos e programas próprios⁷.

Assim, o direito opera pelo código direito/não-direito, ou lícito/ilícito, enquanto a economia, opera pelo código pagar/não-pagar⁸. A observação codificada dos sistemas opera a partir da construção de suas próprias estruturas e elementos, não havendo uma observação única, central e hierárquica⁹ sobre a sociedade. A aquisição de um carro é observada pelo sistema econômico através da operação de aquisição (pagamento) pela propriedade, ou seja, da transferência do valor econômico do bem. O sistema jurídico, por sua vez, observa a conformidade ou não com o direito na compra e venda do bem.

A diferenciação funcional do direito está ancorada na contingência e conflitos na relação entre *alter* e *ego* na modernidade. *Alter* possui expectativas sobre o comportamento de *ego*, enquanto este pode possuir expectativas diversas sobre *alter*. Essa contingência é estruturada pela função do subsistema jurídico, que consiste “na generalização congruente de expectativas comportamentais normativas”¹⁰. Para operar essas expectativas de forma autorreferencial, o sistema jurídico produz o próprio direito a partir de seu código lícito/ilícito (fechamento operativo), mas está orientado materialmente pelos seus programas, representando uma abertura cognitiva do direito às demandas sociais¹¹.

⁴ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

⁵ *Id.*, **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2006. p. 599.

⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁷ *Ibid.*, p. 294.

⁸ *Ibid.*, p. 217.

⁹ *Ibid.*, p. 118.

¹⁰ *Id.*, **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. p. 121.

¹¹ *Id.* **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002. p. 56.

Com a consolidação do capitalismo, o sistema econômico se diferencia funcionalmente com base no pagamento em dinheiro¹². Através da aceitação generalizada do dinheiro como forma de pagamento, o sistema econômico fecha sua operação interna¹³. Assim, o pagamento em dinheiro possibilita as operações comunicativas do sistema econômico, pois “quando se paga não existe nenhuma dúvida de que se está pagando e quanto se paga”¹⁴. Assim, o dinheiro é um meio de comunicação que representa a “codificação das operações econômicas”¹⁵, que pode ser representado no binômio pagar/não-pagar¹⁶.

As operações de pagamento viabilizam a circulação do dinheiro, promovendo transações que alteram a situação de escassez. Assim, a função do sistema econômico é condicionar a escassez de bens, serviços e dinheiro¹⁷. Os bens oferecidos no mercado são escassos, de modo que o sistema econômico possibilita a compra desses bens através do pagamento de um valor monetário, definido através da estipulação de preços. Nesse sentido, os preços são estruturas que orientam o pagamento¹⁸. Ao cumprir sua função, a economia realiza prestações aos demais sistemas sociais, relativa à satisfação das necessidades econômicas¹⁹.

A diferenciação autopoietica entre economia e direito não implica no isolamento cognitivo entre ambos os sistemas. O contrato e a propriedade representam acoplamentos estruturais entre direito e economia²⁰. O acoplamento permite as “irritações”²¹ do sistema jurídico pelas operações econômicas e que as operações jurídicas “irritem” o sistema econômico. Os contratos de compra e venda, por exemplo, estabelecem o pagamento sobre determinado bem escasso, com previsão de normas

¹² *Id.* Kapitalismus und Utopie. **Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken**, Stuttgart, vol. 3, n. 48, p. 189-198, 1994.

¹³ LUHMANN, *op. cit.*, p. 97-98.

¹⁴ *Id.* **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2006. p. 304.

¹⁵ *Id.* La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad - Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013. p. 3.

¹⁶ “Ella hace uso del medio de comunicación dinero y codifica las operaciones del sistema distinguiendo si un pago determinado (cada vez posible solo de modo determinado) tiene lugar o no” *Id.*, **La economía de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2017. p. 217).

Mientras la economía esté codificada por la propiedad coinciden valores de código y preferencias (lo que socialmente se expresa en obligaciones de gasto etc.) Esto cambia en la medida que el dinero asume el control de la economía. El nuevo código es ahora pagar o no pagar” (*Ibid.*, p. 217).

¹⁷ *Id.* La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad - Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013, p. 13.

¹⁸ *Ibid.*, p. 18.

¹⁹ *Ibid.*, p. 12.

²⁰ *Id.* **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002. p. 334.

²¹ *Id.* **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2006. p. 140.

jurídicas criadas pelas partes contratantes, em consonância com o direito à liberdade contratual. A transferência de propriedade influencia o status jurídico do proprietário, bem como a eventual destinação econômica do bem, sem prejuízo da incidência de normas limitadoras sobre a propriedade.

O processo de diferenciação social, portanto, representou autorreferência e heterorreferência entre direito e economia. O direito possui prestações específicas ao sistema econômico, que auxiliam a autopoiese do sistema. Luhmann destaca o reconhecimento jurídico da liberdade contratual e da livre disposição da propriedade²². Outra prestação jurídica relevante ao sistema econômico corresponde à diferenciação entre propriedade e posse, realizada pela dogmática jurídica e positivada como norma, o que foi importante para diferenciar as relações contratuais e fornecimento de crédito²³.

Compreendida a diferença entre economia e direito na sociedade moderna, bem como o acoplamento estrutural entre os sistemas, precisamos entender como a propriedade passa a ser limitada pelo direito para então compreendermos a regularização fundiária em nosso ordenamento jurídico.

3. DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Os direitos fundamentais são compreendidos por Luhmann como uma instituição da sociedade moderna²⁴. Nesse sentido, os direitos fundamentais protegem os subsistemas sociais do risco de expansão destrutiva de um sistema sobre os demais, evitando a desdiferenciação funcional da sociedade²⁵. Todavia, como observa Marcelo Neves, os direitos humanos e direitos fundamentais não se limitam a conter o perigo da desdiferenciação social, mas dizem respeito às possibilidades de inclusão das pessoas nas prestações sistêmicas²⁶.

²² LUHMANN, *op. cit.*, p. 107.

²³ *Ibid.*, p. 190.

²⁴ *Id.* **Los derechos fundamentales como institución (Aportación a la sociología política)**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2010.

²⁵ *Ibid.*, p. 297.

²⁶ NEVES, Marcelo. A força simbólica dos Direitos Humanos. **Revista eletrônica de Direito do Estado**, v. 1, n. 4, p. 1-35, 2005. Disponível em: https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025. p. 07.

Assim, os direitos humanos representam expectativas normativas de inclusão jurídica generalizada nas condições de dissenso estrutural da sociedade²⁷, enquanto os direitos fundamentais estariam limitados às pretensões inclusivas positivadas pelos Estado-nação em que foram positivados. Essa função inclusiva dos direitos fundamentais se relaciona à positivação dos direitos sociais e emergência do Estado de bem-estar, que generaliza expectativas de inclusão das pessoas nas prestações dos diversos sistemas sociais, como saúde, economia e educação²⁸.

Por sua vez, a definição legal do direito à propriedade, no Brasil, está positivada no art. 1.228 do Código Civil, que dispõe: “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”²⁹. Assim, a propriedade implica no feixe dos seguintes poderes: a) usar a coisa a seu serviço; b) gozar a percepção dos frutos da coisa; c) dispor da coisa; d) reaver a coisa com quem quer que esteja³⁰.

Orlando Gomes³¹ define a propriedade através de três critérios: o sintético, relativo à submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa; o analítico, que representa o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possua; e o descritivo, enquanto direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo.

Por ser um direito real³², a propriedade possui uma característica de direito absoluto, sendo oponível a sujeitos totais, pois todos devem se abster de violar o direito à propriedade³³. Luhmann³⁴ também define a propriedade como a “interrupção das exigências de consenso”, de modo que determinados resultados positivos da propriedade dependem da aquiescência do proprietário e de mais ninguém. Em razão da “universalidade” da propriedade, todos devem respeitar o proprietário como

²⁷ *Id.* **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 255.

²⁸ *Id.* **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 75-77.

²⁹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jan.2002. p. 1.

³⁰ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil - Vol. IV**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 53.

³¹ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 103.

³² BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jan.2002. p. 1

³³ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. p. 59.

³⁴ “El sentido de la propiedad reside en la interrupción de las exigencias del consenso. Determinados resultados positivos de la comunicación dependen de la aquiescencia del propietario y de nadie más” (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002. p. 326).

proprietário, pois a “universalidade consiste, então, no fato de que em relação a esta propriedade todos os outros não são proprietários”³⁵.

Em um sistema econômico capitalista, que opera mediante pagamento em moeda, a propriedade privada é um instituto que precisa de proteção jurídica. Assim, o acoplamento entre direito e economia, através da propriedade, contribui para a diferenciação funcional da economia³⁶. A previsão do direito fundamental à propriedade e à autonomia privada, bem como de direitos obrigacionais e contratuais, representam uma prestação do direito à economia, garantindo que as expectativas normativas econômicas sejam reafirmadas pelo direito em caso de descumprimento, por exemplo, através da responsabilidade civil.

No Estado Liberal, a propriedade possui caráter absoluto e individualista, de modo que as normas estatais buscam proteger, sobretudo, a liberdade econômica³⁷. Com o Estado Social, o poder público passa a intervir na economia de forma direta e indireta, limitando a autonomia privada, regulando as atividades da iniciativa privada³⁸. Como afirma Luhmann³⁹, o “Estado Regulador”, apoiado na democracia, é obrigado a intervir no uso da propriedade e na liberdade contratual.

Nesse sentido, a propriedade perde seus contornos mais acentuadamente individualistas e absolutos, pois “qualquer instituto dos direitos reais, portanto, deve ser interpretado à luz do filtro hermenêutico constitucional”⁴⁰. Com essa mudança de paradigma, o “indivíduo, elemento subjetivo abstrato do direito civil codificado, deu lugar, na sede das relações de direito privado, à pessoa humana, para cuja promoção se volta integralmente o ordenamento jurídico”⁴¹.

³⁵ *Ibid.*, p. 191.

³⁶ *Ibid.*, p. 324.

³⁷ FACCHINI NETO, Eugênio. A constitucionalização do direito privado. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. v. 1, n. 1, p. 185-243, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/01/2012_01_0185_0243.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025. p. 197.

³⁸ *Ibid.*, p. 204.

³⁹ “El Estado regulador -que reacciona apoyándose en la democracia- se encuentre obligado a dar a sus intervenciones la problemática forma (por ser indirecta) de una restricción de los usos de la propiedad y de la libertad contractual” (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002. p. 336).

⁴⁰ FACCHINI NETO, Eugênio. A constitucionalização do direito privado. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. v. 1, n. 1, p. 185-243, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/01/2012_01_0185_0243.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025. p. 223.

⁴¹ TEPEDINO, Gustavo. O princípio da função social no direito civil contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ**, n. 54, out./dez., 2014. p. 142.

A propriedade não possui um fim exclusivamente privado, mas deverá atender a sua função social, conforme previsão do art. 5, inc. XXIII da Constituição Federal de 1988⁴². O §1º do art. 1.228 do Código Civil também prescreve que a “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais”⁴³. Esse é um reflexo da constitucionalização do direito civil, que segundo Tepedino⁴⁴, possibilitou uma releitura do direito civil à luz da Constituição, privilegiando os valores não patrimoniais, como a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento da sua personalidade, os direitos sociais e a justiça distributiva, que precisam ser respeitados pela iniciativa econômica privada.

A Constituição Federal de 1988, no título “da ordem econômica e financeira”, em seu artigo 170, incisos II, III e VI, positivou os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente como princípios da ordem econômica⁴⁵. Além disso, o art. 182 da CF/1988 dispõe sobre a função social da propriedade na política de desenvolvimento urbano, positivando a desapropriação do imóvel urbano, com previsão nos artigos 184, 185 e 186 de desapropriação para cumprimento da função social do imóvel rural, que precisa atender ao princípio da função social⁴⁶. Por sua vez, o art. 156, inciso I, §1 da CF/1988 previu que o imposto sobre a propriedade predial e urbana poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade⁴⁷.

A concepção individualista e exclusivamente privatista da propriedade cede espaço para uma nova acepção que compreende a propriedade enquanto um instituto que possui uma função social coletiva. O caráter “absoluto” da propriedade só pode

⁴² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025.

⁴³ *Id.* Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jan.2002. p. 1.

⁴⁴ TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004. P. 22

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025.

⁴⁶ Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (*Ibid.*, 1988).

⁴⁷ *Ibid.*, 1988.

ser compreendido em relação à oponibilidade dos seus direitos em face de toda a sociedade, mas nos limites jurídicos e em atendimento à função social.

Podemos observar que o direito fundamental à propriedade garante ao sistema econômico sua diferenciação funcional, ao generalizar a expectativa de que os pagamentos e transferência de propriedade efetuados no sistema sejam expectativas normativas reafirmadas contrafaticamente pelo direito. Por outro lado, em razão da função social da propriedade, o direito positivou institutos que dispõem sobre a generalização de expectativas normativas de inclusão no sistema econômico, com a aquisição de propriedade e dos seus poderes por parte dos não-proprietários.

A aquisição da propriedade representa um acréscimo patrimonial relevante para o possuidor, principalmente para aquelas pessoas que não possuem outros imóveis e estão em vulnerabilidade. O fato de uma pessoa hipossuficiente ter uma propriedade imóvel para residir, reduz as despesas familiares com moradia, podendo a economia familiar ser destinada a outras necessidades básicas para uma vida digna, operando o código do sistema econômico na forma de pagamento relativo à alimentação, lazer, saúde e educação.

A usucapião é um desses instrumentos que buscam incluir as pessoas no sistema econômico. A usucapião é o “modo de adquirir a propriedade pela posse continuada durante certo lapso de tempo, com os requisitos estabelecidos na lei”⁴⁸. Através da usucapião, o não proprietário que ocupa o imóvel, atendendo aos requisitos legais e constitucionais, possui direito à propriedade.

A usucapião especial urbana e a usucapião especial rural, inclusive, foram estabelecidas diretamente nos artigos 183 e 191 da Constituição Federal de 1988⁴⁹, representando uma intervenção direta na propriedade privada, considerando a possibilidade de sua perda em razão da posse do não proprietário. Com a usucapião, a propriedade atende aos interesses individuais do não proprietário (possuidor) e coletivos, considerando que ele dá função social ao imóvel usucapido.

A usucapião é um dos instrumentos que permite a regularização do imóvel⁵⁰. No direito brasileiro, há diversos institutos que tratam sobre a regularização fundiária, com

⁴⁸ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 103.

⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025.

⁵⁰ BRASIL. Lei 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

a previsão de aquisição da propriedade, ou dos seus poderes, àqueles não proprietários que vivem em situação de informalidade, o que demanda um aprofundamento do conhecimento desses institutos para analisarmos o cumprimento da função social da propriedade e sua relação com o acoplamento entre direito e economia.

4. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil, cerca de 50% dos imóveis têm algum tipo de irregularidade, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, sendo que dos 60 milhões de domicílios urbanos no país, 30 milhões não têm escritura pública⁵¹. Como explica Raquel Rolnik⁵², os vastos assentamentos informais são agentes de reprodução da desigualdade social e representam uma “máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem”.

Nesse sentido, é necessário que o poder público crie políticas públicas voltadas à regularização fundiária dos assentamentos informais no país. Em uma concepção mais restrita, a regularização fundiária pode ser definida como “o processo através do qual se estabelece um legítimo vínculo jurídico entre um bem imóvel e o respectivo titular do direito de propriedade ou de outro direito real”⁵³.

Por sua vez, a regularização fundiária urbana, possui uma definição legal ampla positivada no art. 9º da Lei nº 13.465/2017, que define normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), em todo território nacional, abrangendo “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à

fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

⁵¹ CORREIO BRASILIENSE. **50% dos imóveis no país são irregulares**. 28 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774205/50-dos-imoveis-no-pais-sao-irregulares.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2025.

⁵² ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país? Avanços e Desafios. Políticas Sociais – acompanhamento e análise (IPEA), v. 12, p. 199-210, 2006. p. 200.

⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 139–155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41552>. Acesso em: 3 maio. 2025.

titulação de seus ocupantes”⁵⁴. Em razão do reconhecimento de múltiplas medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, nosso ordenamento jurídico prevê uma regularização fundiária plena⁵⁵.

Regularizar um espaço urbano, assim, não significa apenas atribuir um título formal de posse ou propriedade sobre um bem imóvel, mas sim um processo multidimensional que abrange medidas de transformação urbanística, ambiental e de inclusão social.

“Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto”.⁵⁶

O art. 15 da Lei nº 13.465/2017⁵⁷ enumera um rol exemplificativo de instrumentos de regularização fundiária: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse; II - a usucapião; III - a desapropriação em favor dos possuidores; IV - a arrecadação de bem vago; V - o consórcio imobiliário; VI - a desapropriação por interesse social; VII - o direito de preempção; VIII - a transferência do direito de construir; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente; X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; XI - a alienação de imóvel pela administração

⁵⁴ BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

⁵⁵ COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília: IPEA, 2022. Cap. 9. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap09.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

⁵⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997. p. 24.

⁵⁷ BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

pública diretamente para seu detentor; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.

Através desses instrumentos de regularização fundiária o Estado visa atender o princípio da função social da propriedade urbana. Essa política de regularização fundiária incorpora dois movimentos importantes para a garantia da função social da propriedade urbana: “o reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas informais ou irregulares e a conquista de instrumentos para melhorar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda”⁵⁸.

Ademais, a segurança jurídica trazida pela regularização fundiária garante a moradia e uso economicamente viável do bem imóvel, atribuindo a propriedade e seus poderes a quem de fato a possui. O direito fundamental à propriedade, portanto, não apenas possibilita a proteção da diferenciação funcional da economia, como também representa as possibilidades de inclusão generalizada das pessoas na economia, através das normas de limitação e intervenção na propriedade, que precisa atender a sua função social.

Todavia, alguns institutos jurídicos promovem a regularização fundiária sem a previsão expressa de transferência da propriedade, dispondo apenas sobre a garantia do direito de usar e gozar de coisa alheia, como a concessão de uso especial para fins de moradia sobre imóvel público. A compreensão da regularização desse instituto nos leva a questionar suas limitações e finalidade à luz da função social da propriedade.

5. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A concessão de direito real de uso é direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, conferido ao particular, por meio de contrato administrativo com o Poder Público, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram⁵⁹. Ele foi criado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de

⁵⁸ ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país? Avanços e Desafios. Políticas Sociais – acompanhamento e análise (IPEA), v. 12, p. 199-210, 2006. p. 203.

⁵⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. p. 1035.

fevereiro de 1967, que em seu artigo 7º prescreve que o instituto para fins específicos sociais, como “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais”⁶⁰.

Trata-se de instituto jurídico abrangente, que não constitui direito subjetivo à moradia ao cidadão que ocupa imóveis públicos. Todavia, o direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da CF/88⁶¹, demanda a criação de políticas públicas eficientes de concessão e regularização de moradia das pessoas, não havendo restrição de que sua incidência se limite aos imóveis privados, devendo os imóveis públicos ser objeto de garantia desse direito, por parte do indivíduo ou coletividade.

Assim, o art. 183 da Constituição Federal de 1988⁶² positivou a usucapião urbana da propriedade privada, prevendo a aquisição originária da propriedade pelo possuidor de 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. Por outro lado, o §3º do referido dispositivo proibiu expressamente a usucapião de imóveis públicos.

Todavia, o déficit habitacional e a desigualdade social revelaram os problemas reais de ocupação pelas pessoas dos espaços públicos, que passaram a estabelecer moradia durante anos nesses imóveis, o que demandava uma resposta do poder público para a regularização dessas áreas. Sobre a utilização dos imóveis públicos pelo particular, o §2º do art. 183 da Constituição Federal de 1988⁶³ estabeleceu a possibilidade de o poder público emitir “título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”. Cumpre esclarecer que “na verdade, não é o título de domínio e a concessão de uso,

⁶⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 28 fev. 1967. p. 2460.

⁶¹ *Id.* Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025

⁶² *Ibid.*, 1988

⁶³ *Ibid.*, 1988

mas um ou outra, porque são institutos excludentes”⁶⁴. O uso é um desdobramento do direito de propriedade, mas com ele não se confunde.

Nesse sentido, “sendo inviável a aquisição de imóveis públicos por usucapião (art. 183, § 3º, CF), a regularização fundiária se faz efetiva por meio da outorga da concessão de uso”⁶⁵. Essa matéria, entretanto, necessitava de regulamentação jurídica para que pudesse ser efetivada na prática, em razão do princípio da legalidade, pilar orientador da Administração Pública.

Assim, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em seus artigos 15 a 20, criou a concessão de uso especial para fins de moradia, visando regularizar a posse das pessoas que ocupam terreno público de modo irregular. Todavia, os referidos dispositivos foram vetados pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que alegou que as referidas normas contrariam o “interesse público”, não restringindo quais imóveis poderiam ser afetados pelo instituto e não prevendo um critério temporal para aquisição do direito à concessão de uso especial.

“O instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse – fundamento do direito à moradia – a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares. Algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público.

O caput do art. 15 do projeto de lei assegura o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados situada em imóvel público. A expressão “edificação urbana” no dispositivo visaria a permitir a regularização de cortiços em imóveis públicos, que no entanto é viabilizada pela concessão a título coletivo, prevista no art. 16.

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São. Paulo: Malheiros, 2005. p. 818.

⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 139–155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41552>. Acesso em: 3 maio. 2025. p. 149.

Ela se presta, por outro lado, a outra leitura, que poderia gerar demandas injustificadas do direito em questão por parte de ocupantes de habitações individuais de até duzentos e cinquenta metros quadrados de área edificada em imóvel público.

Os 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 afetados 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”⁶⁶.

Em seguida, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 2.220⁶⁷, de 04 de setembro de 2001, dispondo sobre a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) individual e coletivo. A concessão de uso especial para fins de moradia é um direito subjetivo⁶⁸ real do possuidor do bem imóvel público. Assim, cumpridos os pressupostos legais, a concessão do direito é ato vinculado do poder público⁶⁹.

⁶⁶ *Id.* Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001. Veto presidencial. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

⁶⁷ *Id.* Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 139–155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41552>. Acesso em: 3 maio. 2025.

⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. p. 1038.

Os requisitos inicialmente previstos para concessão de uso especial para fins de moradia individual são: I - posse por cinco anos até 22 de dezembro de 2016; II - posse ininterrupta e sem oposição; III - imóvel urbano público de até 250 m²; IV - utilização para fins de moradia do possuidor ou de sua família; e não possuir propriedade de outro imóvel urbano ou rural. Em relação ao direito conferido de forma coletiva, aplicam-se praticamente os mesmos critérios, mas devendo os moradores compor população de baixa renda, que possuem área total dividida pelo número de possuidores inferior a 250 m² por possuidor⁷⁰.

Inicialmente, somente poderia ser reconhecido o direito à CUEM aos moradores que possuíam o imóvel público por cinco anos até 30 de junho de 2001. Em seguida, a Lei nº 13.465/2017⁷¹ estendeu o prazo original para que o morador com posse de cinco anos até 22 de dezembro de 2016 tenha direito à concessão.

A limitação temporal tem como justificativa o não incentivo de novas ocupações de imóveis públicos após a edição da norma jurídica⁷². Assim, como vimos, a limitação temporal foi criada em razão da suposta necessidade de estabelecimento de uma “data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial”, visando cumprir um “interesse público” abstrato e sem aderência com a finalidade pública que as políticas fundiárias precisam possuir.

Todavia, esse critério temporal é fator de negação do direito à moradia para pessoas que vivem, por necessidade, em imóveis públicos. Assim, a norma que visa regularizar a moradia das pessoas, é fundamento para a própria negação do direito à moradia apenas por um critério temporal completamente desatualizado.

⁷⁰ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

⁷¹ *Id.* Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

⁷² ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002a, p.162.

A Medida Provisória nº 2.220/2021⁷³ visa conferir aplicabilidade ao direito de uso previsto no §2º do art. 183 da Constituição Federal de 1988. Não há qualquer limitação constitucional temporal à concessão de uso especial para fins de moradia, de modo que o direito constitucional, ao ser regulamentado, não deveria limitar a política pública apenas para possuidores já estabelecidos em um período específico.

Mesmo que o legislador crie uma lei ampliando, novamente, a data limite de posse dos moradores de imóveis públicos para a outorga da CUEM, reiteradamente o poder público precisaria criar normas com essa previsão para “atualizar” a aplicação do instituto, medida que só traria custos econômicos, políticos e sociais, em contradição com o princípio administrativo da eficiência, positivado no art. 37 da CF/88⁷⁴.

Criar um instrumento jurídico eleito como um instrumento de regularização fundiária, mas que já nasce com prazo de validade, não contribui para a sanar os conflitos possessórios sobre imóveis públicos após 22 de dezembro de 2016. Isso porque a norma foi criada para regularizar uma situação de fato: a ocupação popular de imóveis públicos. Trata-se de uma realidade que se impõe sobre o desejo do legislador. Assim, novas ocupações continuaram a ocorrer, mas o critério temporal fixado em Lei exclui o direito subjetivo à regularização àqueles que ocuparem o imóvel público após 22 de dezembro de 2016.

Todavia, a reintegração de posse e expulsão dos moradores dos terrenos públicos geram novos conflitos, muitas vezes violentos⁷⁵, e exclusão econômica e social dessas pessoas. Gabriel Fonseca⁷⁶, ao estudar o Sistema Financeiro Habitacional no Brasil, explica o problema de inclusão das pessoas na economia, em

⁷³ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

⁷⁴ *Id.* Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025.

⁷⁵ *Id.* Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

⁷⁶ FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional: uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 276.

razão da ausência de moradia⁷⁷. Os não proprietários e sem moradia são invisibilizados pelo Poder Público e afastados do acesso à saúde, educação e demais prestações dos sistemas sociais. “A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da cidade oficial”⁷⁸.

Assim, a exclusão do acesso à moradia e do direito de propriedade aos “detentores” de imóveis públicos em período diferente do marco temporal fixado em lei, representa exclusão de pessoas no sistema econômico, com base na invocação abstrata de cumprimento do princípio da “supremacia do interesse público”, abstrato, sem forma e sistematicamente dissonante com o princípio da função social da propriedade.

As expectativas cognitivas⁷⁹ desses moradores de que terão o direito à moradia assegurado pelo poder público, não são reafirmadas pelo sistema jurídico⁸⁰. Em verdade a expectativa normativa de utilização da propriedade é da administração pública, mesmo que aquele bem não tenha finalidade pública específica, em razão da limitação temporal da CUEM e da impossibilidade de usucapião de imóvel público.

Essa proibição de usucapião de bem público tem como fundamento o conceito clássico de princípios administrativos da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Entretanto, a vedação absoluta à usucapião revela-se como uma concepção equivocada do “interesse público”, em contraposição à função social da propriedade.

⁷⁷ “O acesso à moradia é uma das condições necessárias para o acesso aos demais benefícios da vida em sociedade. Ela pode não evitar as muitas discriminações ou desigualdades existentes na sociedade moderna, mas permite que se cumpra um pressuposto importante para a possibilidade de conquista de tratamentos mais livres, justos e igualitários nos diversos sistemas sociais: a inclusão, isto é, a consideração de pessoas como relevantes pelos sistemas sociais. A falta de uma moradia aumenta a possibilidade da exclusão de pessoas (isto é, da não consideração de determinados indivíduos como participantes relevantes na comunicação), o que, na prática, significa o impedimento do acesso aos benefícios decorrentes das prestações dos sistemas funcionais. Como é notório, no caso de sistemas funcionais como a economia, a política, o direito, a saúde ou a educação, essa exclusão pode trazer graves consequências aos indivíduos” (*Ibid.*, p. 269).

⁷⁸ MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 122-123.

⁷⁹ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002. p. 56.

⁸⁰ MESQUITA, Daniel Augusto. **A desocupação dos espaços urbanos irregularmente ocupados para a promoção da regularização fundiária: o conflito entre o direito à moradia e o planejamento urbano**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

“Em análise civil-constitucional que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente contemplado) da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, 'seja para moradia ou-exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social”⁸¹.

Ao tecer uma crítica à concepção clássica da “supremacia” do interesse público, Humberto Ávila⁸² defende que a Constituição Federal prescreve direitos fundamentais aos indivíduos que devem ser considerados na atividade estatal, não havendo abstratamente uma preferência do interesse público sobre o privado.

Assim, Rafael Oliveira⁸³ sustenta que nunca existiu um único “interesse público”⁸⁴ e nem, apenas um interesse privado abstrato e fechado, de modo que os atos públicos devem ser norteados pelos princípios da atividade administrativa e dos direitos fundamentais. “O que não se pode admitir é a fundamentação da atuação estatal em um abstrato e indecifrável interesse público”⁸⁵. Assim, seria mais adequado

⁸¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 8ª ed. Salvador: Editora Juspodium, 2012. p. 404.

⁸² ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

⁸³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2013. p.132-133.

⁸⁴ Podemos diferenciar interesse público primário do secundário, por exemplo. “Foi difundida pela doutrina italiana, especialmente por ALESSI, na qual se procura distinguir o interesse público primário e o secundário. O primeiro corresponde ao interesse geral, da coletividade, dos grupos sociais como um todo, ao passo que o segundo é o que pertence ao próprio Estado como pessoa jurídica pública. A classificação visa a demonstrar que, em caso de contrariedade, deve prevalecer o interesse primário” CARVALHO, FILHO, José dos Santos. Interesse público: verdades e sofismas. **Revista do Ministério Público**. v. 1, n. 40, p. 83-101, 2011. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2665201/Jose_dos_Santos_Carvalho_Filho.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025. p. 89.

⁸⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2013. p.134.

falar em “princípio da finalidade pública”, do que tradicional “princípio da supremacia do interesse público”⁸⁶.

Nesse sentido, Cristiano Chaves de farias e Nelson Rosenvald questionam o axioma da “superioridade do interesse público sobre o privado, quando bens públicos são privados de legitimidade e merecimento por não serem direcionados a sua missão constitucional de prover o bem comum”⁸⁷.

Em razão das peculiaridades dos imóveis públicos, o mais adequado seria a criação de usucapião com critérios eventualmente mais rígidos, visando proteger de forma razoável o interesse público, mas não de forma absoluta. Todavia, em razão da proibição constitucional, a concessão de uso especial para fins de moradia foi criada com critérios parecidos com a usucapião especial urbana.

“A Constituição de 88, seguindo uma tradição brasileira, estabeleceu a impossibilidade dos terrenos públicos serem adquiridos pela via da usucapião. Em uma interpretação restritiva da Constituição estar-se-ia diante de uma dificuldade quase intransponível para a regularização fundiária dos assentamentos em área pública, o que colocaria os moradores na posição de terem de resignar-se com a irregularidade. Daí a construção hermenêutica que viu no artigo 183, § 1º, uma clara autorização para a utilização do instrumento da concessão de uso como um equivalente da usucapião a ser usada nos terrenos públicos”⁸⁸.

A proibição da usucapião de imóveis públicos, baseada em interpretação clássica do princípio da supremacia do interesse público, restringe o direito à propriedade do beneficiário da concessão de uso especial para fins de moradia. O possuidor não pode, por exemplo, dar outra destinação ao bem móvel, ainda que

⁸⁶ *Ibid.*, p.136.

⁸⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 8ª ed. Salvador: Editora Juspodium, 2012. p. 91.

⁸⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da concessão de uso especial. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b. p. 414.

social, nem tem o direito de adquirir outra propriedade, conforme art. 8º da Medida Provisória nº 2.220/2001⁸⁹, sob pena de extinção da concessão.

Proibir nova aquisição de propriedade é restringir o acesso da pessoa às prestações do sistema econômico, ampliando a subinclusão⁹⁰ econômica das pessoas pobres que ocupam esses imóveis. É necessário compreendermos que a concessão de uso especial para fins de moradia também tem finalidade pública.

“O direito de morar tem finalidade pública e a irregularidade urbana está sendo tratada como política pública porque atingiu índices tão alarmantes que não é mais um problema de carência individual, mas uma anomalia social que merece ser enfrentada pela sociedade. Assim sendo, a concessão para fins de moradia tem finalidade pública e como tal precisa ser tratada”⁹¹.

Ainda que não seja criada uma modalidade de usucapião, o poder público pode e deve estabelecer política de concessão da propriedade para as pessoas beneficiárias da concessão de uso especial para fins de moradia. A própria Lei nº 13.465/2017, no art. 11, VII⁹², positivou a legitimação fundiária como instrumento de regularização de imóveis, estabelecendo a possibilidade de concessão da

⁸⁹ BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

⁹⁰ Marcelo Neves observa que a relação inclusão/exclusão não é suficiente para análise da relação das pessoas com as prestações dos sistemas sociais, pois há pessoas que embora não estejam completamente “excluídas” dessas prestações, são subincluídos aos referidos sistemas. Nesse caso, os “marginalizados”, subincluídos, são dependentes dos sistemas, mas não têm acesso a suas prestações. Eles são integrados negativamente como devedores e réus, mas não como sujeitos que exigem a generalização congruente de suas expectativas no sistema jurídico (NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2018. p. 132-133). Para os subincluídos, os “direitos fundamentais não formam um rol significativo no horizonte de sua ação e vivência” (*Id.*, Os Estados no centro e os Estados na periferia: alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015 p. 111-136. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p111.pdf. Acesso em: 26 de abr. 2025. p. 125).

⁹¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Concessão Especial para fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP Nº. 2.220 de 04 de setembro de 2001. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, n. 9, maio/jun, 2003. p. 23.

⁹² BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

propriedade do imóvel público ao particular⁹³. Entretanto, não há uma política pública de vinculação entre os instrumentos de regularização fundiária.

Ademais, a legitimação fundiária também possui marco temporal para sua concessão, conforme dispõe o art. 9º, §2º da Lei nº 13.465/2017, considerando que a legitimação fundiária “somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”⁹⁴. Mais uma vez, essa limitação temporal também constitui fator de exclusão dos possuidores que não se enquadram na limitação temporal positivada em Lei, reduzindo o alcance e efetividade do instrumento de legitimação fundiária.

Sobre o marco temporal na legitimação fundiária, Íris Bernades concluiu em sua pesquisa empírica no Município de Uberlândia, que a restrição temporal teve impacto em negativas de processos de regularização fundiária já em tramitação, “resultando no indeferimento de 36 dos 124 projetos – que significa um percentual de quase trinta por cento dos projetos encaminhados”⁹⁵. Nesse sentido, a restrição temporal para a regularização fundiária representaria uma ofensa ao direito à moradia⁹⁶. Com isso, observamos que a regulação fundiária sobre a CUEM é insuficiente para abarcar a realidade social de informalidade da propriedade, não prevenindo de forma eficiente os conflitos sociais.

Considerando que a regularização fundiária também possui uma finalidade pública, a função social da propriedade do imóvel público, no caso da moradia de pessoa que há muitos anos possui mansa e pacificamente o bem, é cumprida com a concessão da propriedade para o morador de área já consolidada como residencial. A aquisição da propriedade por pessoa hipossuficiente representa um acréscimo

⁹³ “Consoante o § 1.º do mesmo art. 23 da Lei 13.465/2017, a legitimação fundiária somente será concedida no âmbito da REURB-S se preenchidos os seguintes requisitos: a) o beneficiário não pode ser concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; b) o beneficiário não pode ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto, como no caso de outro Município; e c) em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação” (TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 246).

⁹⁴ BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017. p. 1.

⁹⁵ Bernades, Iris Cristina Fernandes Vieira. **Análise da lei de regularização fundiária municipal e sua aplicação na cidade de Uberlândia – MG, sob o enfoque do direito à moradia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. p. 108.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 109.

patrimonial importante, mas muitas vezes ignorado, promovendo sua inclusão econômica necessária para o acesso às prestações do sistema econômico e demais sistemas sociais. O direito à propriedade precisa se estender aos não proprietários.

A função social da posse⁹⁷ já está assegurada para quem possuía imóvel público até 22 de dezembro de 2016, em razão do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia. Todavia, em razão das limitações do instituto, como o marco temporal da data da posse, é necessário repensarmos essa política pública para que seja prevista a transferência da propriedade para os beneficiários, ou que seja, ao menos, retirada a limitação temporal prevista em lei, para que a política pública atenda à função social da propriedade e inclua pessoas que tomaram posse de bens públicos desafetados após 22 de dezembro de 2016.

Dessa forma, a exclusão econômica das pessoas sem acesso à moradia legal revela um problema de prestação jurídica do direito ineficiente ao sistema econômico, relacionado à regularização fundiária incidente sobre imóveis públicos, mediante a concessão de uso especial para fins de moradia. O tempo de posse e não concessão da propriedade revelam entraves criados à função social da propriedade dos imóveis públicos, com fundamento em uma concepção de supremacia do interesse público sobre o interesse privado que precisa ser revisto em nosso ordenamento jurídico.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função social da propriedade representa uma característica intrínseca ao direito fundamental à propriedade, demandando a inclusão generalizada das pessoas no sistema econômico. A regularização fundiária visa atender à função social da propriedade, ao promover a formalização da propriedade ou da posse das pessoas que vivem em assentamentos informais e irregulares.

Ao analisarmos a política pública de concessão de uso especial para fins de moradia, enquanto instrumento de regularização fundiária, compreendemos que a

⁹⁷ “quando o titular do direito for o proprietário, o cumprimento da função social dependerá de como exerce o seu direito, ou seja, pela posse. Quando o titular for o possuidor não proprietário, o exercício de sua condição ganhará o nome de função social da posse” (DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: Uma proposta de releitura do princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, p. 23-38, jan./mar. 2015. p. 34).

ausência de previsão de transferência da propriedade para os possuidores de imóveis públicos, em razão de uma compreensão equivocada de supremacia do interesse público, bem como a limitação temporal da data da posse anterior a 22 de dezembro de 2016 para o deferimento do instituto, revelam uma deficiência da prestação jurídica ao sistema econômico, em contradição com a função social da propriedade. Tempo e propriedade se tornam um obstáculo para que os imóveis públicos atendam de forma adequada a função social da propriedade, através da concessão de uso especial para fins de moradia.

7. REFERÊNCIAS:

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2002a.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da concessão de uso especial. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da cidade comentado: lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia – Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Bernardes, Iris Cristina Fernandes Vieira. **Análise da lei de regularização fundiária municipal e sua aplicação na cidade de Uberlândia – MG, sob o enfoque do direito à moradia**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. p. 108.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras

providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06 de abr. 2025.

BRASIL. Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001. Veto presidencial. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 05 ago.2001. p. 12.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 jan.2002

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização Fundiária: Direito Fundamental na Política Urbana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 139–155, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/41552>. Acesso em: 3 maio. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Interesse público: verdades e sofismas. **Revista do Ministério Público**. v. 1, n. 40, p. 83-101, 2011. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2665201/Jose_dos_Santos_Carvalho_Filho.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

CORREIO BRASILIENSE. **50% dos imóveis no país são irregulares**. 28 de julho de 2019. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774205/50-dos-imoveis-no-pais-sao-irregulares.shtml>. Acesso em: 29 mar. 2025.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; ROMEIRO, Paulo Somlanyi. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília: IPEA, 2022. Cap. 9. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/13/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap09.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: Uma proposta de releitura do princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 205, jan./mar. 2015.

FACCHINI NETO, Eugênio. A constitucionalização do direito privado. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/01/2012_01_0185_0243.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 8ª ed. Salvador: Editora Juspodium, 2012.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional: uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. Kapitalismus und Utopie. **Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken**, Stuttgart, vol. 3, n. 48, 1994.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Cidade do México: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2002.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Los derechos fundamentales como institución (Aportación a la sociología política)**. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2010.

LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoiético. **Revista Mad - Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013.

LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Ciudad de Mexico: Herder, 2017.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

MESQUITA, Daniel Augusto. **A desocupação dos espaços urbanos irregularmente ocupados para a promoção da regularização fundiária: o conflito entre o direito à moradia e o planejamento urbano**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos Direitos Humanos. **Revista eletrônica de Direito do Estado**, v. 1, n. 4, 2005. Disponível em: https://www.trt13.jus.br/institucional/ejud/material-dos-cursos-e-eventos/anos-anteriores/cursos-de-2014/9-teoria-critica-e-direito-06-a-08-de-agosto/neves_forca-simbolica-dos-direitos-humanos.pdf. Acesso em: 05 de abr. 2025.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. Os Estados no centro e os Estados na periferia: alguns problemas com a concepção de Estados da sociedade mundial em Niklas Luhmann. In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015 p. 111-136. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/206/ril_v52_n206_p111.pdf. Acesso em: 26 de abr. 2025.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Princípios do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Método, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil - Vol. IV**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Concessão Especial para fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade: uma exegese da MP Nº. 2.220 de 04 de setembro de 2001. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, n. 9, maio/jun, 2003.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país? Avanços e Desafios. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise (IPEA)**, v. 12, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São. Paulo: Malheiros, 2005. p. 818.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TEPEDINO, Gustavo. **Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil**. Temas de Direito Civil. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. O princípio da função social no direito civil contemporâneo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ**, n. 54, out./dez., 2014.