



COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

TOMO 2

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

2ª Edição

COORDENAÇÃO DO TOMO 2

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

Editora PUCSP

São Paulo

2022

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP
DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR
Vidal Serrano Nunes Júnior
DIRETORA ADJUNTA
Julcira Maria de Mello Vianna
Lisboa

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello
Elizabeth Nazar Carrazza
Fábio Ulhoa Coelho
Fernando Menezes de Almeida
Guilherme Nucci
Luiz Alberto David Araújo
Luiz Edson Fachin
Marco Antonio Marques da Silva
Maria Helena Diniz
Nelson Nery Júnior

Oswaldo Duek Marques
Paulo de Barros Carvalho
Raffaele De Giorgi
Ronaldo Porto Macedo Júnior
Roque Antonio Carrazza
Rosa Maria de Andrade Nery
Rui da Cunha Martins
Tercio Sampaio Ferraz Junior
Teresa Celina de Arruda Alvim
Wagner Balera

TOMO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL | ISBN 978-85-60453-62-7

A Enciclopédia Jurídica é editada pela PUCSP

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico)

: direito administrativo e constitucional / coords. Vidal Serrano Nunes Júnior, Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire – 2. ed. – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022

Recurso eletrônico World Wide Web

Bibliografia.

O Projeto Enciclopédia Jurídica da PUCSP propõe a elaboração de doze tomos.

1. Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire, André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DIREITO À CIDADE E INSTITUTOS DE PROTEÇÃO DOS TERRITÓRIOS URBANOS DE GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS

Daniela Campos Libório

Nelson Saule Júnior

INTRODUÇÃO

É crescente a preocupação mundial com os fenômenos de urbanização devido às evidências do crescimento da população urbana nas últimas décadas nas várias regiões do mundo, e dos problemas oriundos deste processo com a degradação das condições e vida das populações que vivem em povoados, vilas e nas grandes metrópoles.

Nas cidades brasileiras, como nas demais cidades latino americanas, são inúmeros os estudos, pesquisas e diagnósticos, feitos por organismos internacionais como as Nações Unidas, organismos nacionais governamentais (ex.: IBGE, IPEA), instituições acadêmicas, organizações não governamentais, que identificam o aumento da desigualdade social e territorial e apontam assuntos e temas que precisam ser enfrentados para mudar esta realidade tais como:

- Sistemas e mecanismos adequados de integração, descentralização e democratização dos organismos governamentais de gestão de políticas públicas;
- Ordenamentos legais e jurídicos voltados a combater a desigualdade social e territorial e assegurar o uso socioambiental da propriedade urbana e rural;
- Financiamento e investimentos públicos para atender as demandas de infraestrutura urbana, prestação adequada e acessibilidade a serviços públicos, moradia adequada, mobilidade e transporte saneamento ambiental;
- Proteção e preservação do meio ambiente construído e natural, proteção do patrimônio histórico e cultural;
- Combate à violência urbana;
- Geração de trabalho e renda.

O processo de democratização no país, tendo como marco institucional e legal a Constituição Brasileira de 1988, propiciou a organização de uma nova ordem legal urbana que confere um papel preponderante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem estar de seus habitantes. Essa responsabilidade preponderante do Município não exclui de forma alguma as responsabilidades e competências da União e dos Estados para enfrentar os problemas urbanos.

A nova ordem legal urbana que vem sendo constituída no Brasil a partir da Constituição Brasileira de 1988, na esfera federal conta em especial com as seguintes legislações: lei federal de desenvolvimento urbano – Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); lei de parcelamento do solo urbano (Lei 6.766/1979); lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2007); lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); lei sobre a política nacional de resíduos sólidos (Lei 12.305/2010); lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União (Lei 11.381/2007); lei que dispõe sobre o plano nacional de gerenciamento costeiro (Lei 7.661/1988); lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei 11.977/2009); lei que tratou da política nacional de mobilidade urbana (Lei Federal 12.587/2012); lei que tratou da política nacional de proteção e defesa civil (Lei Federal 12.608/2012); e mais recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015). Algumas normas específicas contidas na lei sobre o sistema nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997), nos códigos civil, florestal e tributário e na lei de registros públicos também devem ser consideradas para a compreensão da nova ordem legal urbana.

Nos Municípios, as leis orgânicas municipais, os planos diretores e as demais legislações urbanísticas, ambientais e leis específicas que versem sobre o ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como sobre a organização política e administrativa de seus territórios também passam a integrar a nova ordem legal urbana brasileira.

A gestão das cidades brasileiras nas últimas décadas tem apontado inúmeros desafios que precisam ser enfrentados para estabelecer processos e mecanismos institucionais que possibilitem a democratização e integração da gestão das cidades e a participação popular. Tem sido crescente nos Municípios experiências de gestão que apontam caminhos viáveis de gestão democrática das cidades, como os orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas (ex.: saúde, assistência social, habitação, meio ambiente, desenvolvimento ou política urbana, transporte), as audiências e consultas públicas e promoção de conferências das cidades.

Sobre a gestão democrática, várias questões precisam ser solucionadas como o estabelecimento de novos pactos federativos para viabilizar arranjos institucionais e ações de articulação, de solidariedade e de cooperação entre os entes federativos para enfrentar os problemas urbanos e redefinição do papel, funções e formas de organização política e administrativa das regiões metropolitanas e dos órgãos e instituições de desenvolvimento regionais.

SUMÁRIO

Introdução.....	2
1. Direito à cidade	5
1.1. Trajetória do direito à cidade como direito fundamental	5
1.2. O direito à cidade como direito fundamental na ordem jurídica brasileira .	6
1.3. Componentes do direito a cidades sustentáveis	7
1.4. Formas de proteção do direito à cidade.....	7
1.5. O direito à cidade como direito humano na esfera internacional.....	8
2. Usucapião Urbano Constitucional.....	10
2.1. Requisitos da usucapião especial de imóvel urbano individual	10
2.2. Requisitos da usucapião especial de imóvel urbano coletiva e aspectos processuais	12
3. Concessão de uso especial para fins de moradia.....	13

3.1.	Finalidade da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)..	13
3.2.	Dos requisitos para obtenção da CUEM	13
3.3.	Das modalidades e características de CUEM.....	13
3.4.	A relevância do serviço de assistência jurídica gratuita.....	15
3.5.	Do registro da concessão de uso especial para fins de moradia.....	15
4.	Advocacia popular	15
4.1.	Finalidade da advocacia popular	15
4.2.	Formas de atuação da advocacia popular.....	16
	Referências	17

1. DIREITO À CIDADE

1.1. Trajetória do direito à cidade como direito fundamental

O desejo de introduzir o direito à cidade no direito brasileiro como um direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades foi revelado como aspiração popular no processo da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição Brasileira de 1988, com a apresentação da emenda popular de reforma urbana.

Um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares apresentou, por meio da emenda popular, a proposta de incluir no texto constitucional um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e à institucionalização de direitos para as pessoas que vivem nas cidades atribuir a competência ao Poder público, em especial, ao municipal, de aplicar instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados a regular a propriedade urbana para ter uma função social, bem como para a promoção de políticas públicas voltadas a efetivação destes direitos

A emenda popular de reforma urbana introduziu de forma específica a noção do direito à cidade por meio das seguintes proposições:

“Art. 1º Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – gestão democrática da cidade.

Art. 2º O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade”.

O Direito à Cidade através da emenda popular de reforma urbana visava:

- Assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade;
- Estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade.

A Constituição de 1988 não acolheu expressamente o direito à Cidade que passou a ser considerado como direito fundamental através da lei federal Estatuto da Cidade no ano de 2001, que acolhe o desejo da vontade popular expressado desde a Assembleia Nacional Constituinte do direito à cidade ser incorporado à ordem jurídica brasileira como um direito, inerente a todos os habitantes da cidade, de ter uma vida digna urbana.

1.2. O direito à cidade como direito fundamental na ordem jurídica brasileira

A Lei federal de Desenvolvimento Urbano (Lei 10.257/2001) denominada Estatuto da Cidade instituiu, por meio do inciso I do art. 2º, o direito à cidade no âmbito das diretrizes gerais da política urbana, que deve ser promovida para a garantia deste direito. O Estatuto da Cidade define o direito a cidades sustentáveis, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade acolhe o desejo da vontade popular expressado desde a Assembleia Nacional Constituinte do direito à cidade ser incorporado à ordem jurídica brasileira como um direito, inerente a todos os habitantes da cidade, de ter uma vida digna urbana. O direito à cidade adotado pelo direito brasileiro o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo, o direito do consumidor, do meio ambiente, e do patrimônio histórico e cultural.

A efetivação do direito à cidade atende o objetivo constitucional da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Existe uma clara conexão entre a cidade atender as suas funções sociais e seus habitantes exercitarem o direito à cidades sustentáveis, uma vez que o objetivo é o mesmo de as pessoas terem um padrão de vida digna mediante o acesso a uma moradia adequada, ao trabalho e ao lazer, e de a cidade ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

1.3. Componentes do direito a cidades sustentáveis

Das funções sociais da cidade são colhidos como componentes essenciais de satisfação do direito a cidades sustentáveis o desenvolvimento das cidades sustentável e a gestão democrática da cidade

À moradia adequada dos habitantes da cidade é um componente central do direito a cidades sustentáveis que é interdependente com o acesso à terra urbana, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos que também são componentes desse direito.

O patrimônio cultural dos habitantes e das comunidades de preservar sua identidade e memória histórica e cultural, de manter seus usos e costumes sobre os modos de viver e de morar, também é um dos componentes do direito a cidades sustentáveis.

1.4. Formas de proteção do direito à cidade

O direito a cidade pode ser protegido na esfera administrativa e judicial. Na esfera judicial o instituto que tem sido utilizado em especial é o da ação civil pública tendo como fundamento a lesão à ordem urbanística. Na esfera administrativa através do instituto do direito de petição que pode ser feita por exemplo através de uma associação de moradores, entidades civis que atuam em temas urbanas como mobilidade urbana, espaços públicos, moradia, resíduos etc.

Outra forma de proteção do direito à cidade é através de participação direta dos habitantes nos processos de tomadas de decisões importantes nas cidades sobre orçamento, realização de obras públicas, elaboração de planos urbanísticos, aprovação de empreendimentos que vão gerar impactos negativos urbanos e ambientais. Um instrumento importante que deve ser utilizado nos processos de aprovação de obras, empreendimentos, atividades urbanas é o estudo de impacto de vizinhança.

Os organismos governamentais e conselhos com competência em políticas de desenvolvimento urbano previstos no Estatuto das Cidades como por exemplo os Conselhos das Cidades que possibilitam a participação de representantes da sociedade civil nesses organismos colegiados de caráter público devem também promover a proteção do direito à cidade.

A proteção do direito à cidade deve ser promovida por instituições essenciais a função da justiça como o Ministério Público e Defensoria Públicas. Os organismos universitários de direitos humanos como Núcleos de Prática Jurídica, Escritórios Modelos, Clínicas de Direitos humanos que atuam no campo da advocacia popular também podem promover a proteção desse direito.

1.5. O direito à cidade como direito humano na esfera internacional

Expressão cunhada pelo sociólogo francês Henri Lefebvre (*Le Droit à la ville*, publicado pela primeira vez em 1968, Paris, França), conceito que vem sendo construído mundialmente na discussão da existência de um direito que reveste todo espaço urbano em prol de todos os habitantes.

O processo de internacionalização do direito à Cidade tem como espaço privilegiado os Fóruns Sociais Mundiais que ocorreram no período de 2000-2005 no Brasil na cidade de Porto Alegre que culminou na Carta Mundial do Direito à Cidade

Nessa Carta o Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado.

A direito à cidade tem como primeiro passo de institucionalização o seu reconhecimento na Nova Agenda Urbana que foi aprovada na Conferência das Nações Unidas Habitat III no mês de outubro de 2016 na cidade de Quito no Equador. O documento preparatório dessa Conferência chamado *Policy unit right to the city and city for all* formulou a seguinte definição sobre esse Direito que foi a referência para a sua adoção na Nova Agenda Urbana:

“É o direito de todos os habitantes presentes e futuro, ocupar, usar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como bem comum Essencial para a qualidade de vida. O direito à cidade implica ainda em responsabilidades de governos e pessoas para reivindicar, defender e promover esse direito.

A cidade como um bem comum contém os seguintes componentes: cidade livre de discriminação, cidade de cidadania inclusiva para todos os habitantes, permanentes ou transitórios, cidade com maior participação política, cidade cumprindo suas funções sociais, cidade com espaços públicos de qualidade, cidade de igualdade entre homens e mulheres, cidade com diversidade cultural, cidade com economias inclusivas, cidade como ecossistema comum”.

O direito à cidade está previsto no parágrafo 11 dessa Agenda da seguinte forma: compartilhamos o ideal de uma cidade para todos, referindo-se a igualdade o uso e o desfrute das cidades e dos assentamentos humanos e buscando promover a inclusão e assegurar que todos os cidadãos, ambas gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer tipo, possa criar cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e habitar neles, a fim de promover prosperidade e qualidade de vida para todos. Observamos os esforços de alguns governos nacionais e locais para consagrar este ideal, conhecido como "o direito cidade "em suas leis, declarações, políticas e cartas.

2. USUCAPIÃO URBANO CONSTITUCIONAL

O Usucapião Urbano Constitucional, também conhecida como usucapião *pro moradia*, é uma das modalidades de aquisição originária da propriedade, desde que atendidos requisitos específicos previstos na legislação além da posse prolongada.

O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Entretanto, a usucapião urbana não será reconhecida ao mesmo possuidor mais de uma vez.

Essa espécie de usucapião comporta duas modalidades: individual e coletiva, a primeira com previsão constitucional e a segunda, na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). O usucapião urbano é tratado na Constituição Federal de 1988 – art. 183 e na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) – art. 9º ao art. 14, e no Código Civil o usucapião para fins de moradia está previsto no art. 1240.

2.1. Requisitos da usucapião especial de imóvel urbano individual

Um elemento comum a todas as modalidades de prescrição aquisitiva é a necessidade de haver uma posse prolongada e ininterrupta de determinado bem para que, com o decurso do tempo, aperfeiçoe-se como titularidade. No caso da usucapião especial prevista no art. 183 da Constituição Federal de 1988, exige-se uma posse de, no mínimo, 5 anos e que seja exercida sem interrupção e sem oposição durante tal período.

No que concerne à contagem do prazo de 5 anos, o Estatuto da Cidade possibilitou que o herdeiro legítimo, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão, continue a posse de seu antecessor de pleno direito (art. 9º, § 3º) e, assim, poderá somar os tempos de posse. O Código Civil Brasileiro, por seu turno, considera que não apenas os herdeiros, mas qualquer possuidor pode acrescentar à sua posse a de seus antecessores, contanto que todas sejam contínuas e pacíficas (art. 1243).

Um segundo requisito, peculiar dessa modalidade de usucapião, é que o bem a ser usucapido deverá ser uma área ou edificação urbana, o que afasta a possibilidade de bens móveis virem a ser adquiridos por essa via. A conceituação de área urbana, entretanto, não está presente na Constituição Federal ou no Estatuto da Cidade, podendo-

se valer da noção de zona urbana presente na Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979, como aquela delimitada pelo Plano Diretor ou por outra lei municipal.

O terceiro requisito é o tamanho do imóvel urbano a ser usucapido, que não poderá ultrapassar 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados). O limite refere-se ao tamanho do lote ou terreno e não à área construída. Nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a legislação municipal que, porventura, venha a estabelecer dimensão mínima de lotes não pode obstar o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana (STF, RE 422.349/RS, Repercussão Geral, rel. Min. Dias Tofolli, DJe 05.08.2015).

A Constituição Federal impõe também um requisito delimitador do uso, de forma que o imóvel deve ser utilizado para fins de moradia do possuidor ou de sua família. Exige-se, ainda, que o adquirente não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, informação que deverá ser declarada pelo próprio legitimado ativo, resguardada a possibilidade de prova em contrário da parte oposta.

Um último requisito, em verdade uma limitação, diz respeito à impossibilidade de usucapião de bem público por força do § 3º do art. 183 da Constituição Federal de 1988 e também do art. 102 do Código Civil Brasileiro. Tal limitação se aplica a todas as modalidades de prescrição aquisitiva, de forma que apenas os bens particulares poderão ser usucapidos.

Nesse quesito, importante destacar que, de acordo com o Código Civil Brasileiro, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” (art. 98). Um ponto não pacífico na doutrina jurídica refere-se à prescritibilidade dos bens pertencentes às empresas públicas e às sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração pública indireta. De um lado, entende-se que a titularidade imediata por parte dessas empresas sujeita seu patrimônio à disciplina dos bens particulares, cabendo usucapião. Mais aceita, no entanto, é a interpretação de que o regime jurídico dos bens públicos está mais associado à destinação de tais bens do que apenas a sua titularidade, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles, dentre outros. Esse tem sido o posicionamento que baliza as decisões majoritárias das Cortes Superiores.

2.2. Requisitos da usucapião especial de imóvel urbano coletiva e aspectos processuais

Os requisitos temporais (5 anos), finalístico (moradia) e de natureza dos bens (imóveis urbanos) são os mesmos da usucapião especial individual. A usucapião coletiva distingue-se pela incapacidade de identificação dos terrenos de cada possuidor de forma que a aquisição da propriedade ocorre coletivamente sob a forma de condomínio.

Nessa modalidade, a área urbana poderá ter mais de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), mas exige-se que os ocupantes sejam de baixa renda.

A ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano poderá ser proposta por: I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; II – os possuidores, em estado de composesse; III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis, o que lhe assegura gratuidade na solicitação de certidões e no registro da sentença que venha a declarar a usucapião.

O rito processual a ser seguido é o sumário, com intervenção obrigatória do Ministério Público.

A sentença tem natureza declaratória e, sendo procedente, constitui título hábil para registro no cartório de registro de imóveis. No caso da sentença da modalidade coletiva, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo. A usucapião especial de imóvel urbano poderá também ser invocada como matéria de defesa.

3. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

3.1. Finalidade da concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)

É um instituto jurídico de regularização fundiária de interesse social que tem como finalidade regularizar as posses para fins de moradia de população de baixa renda em áreas públicas mediante a emissão pelo Poder Público de títulos individuais ou coletivos de reconhecimento do direito de posse para a finalidade social da proteção do direito de moradia. Como pela lei os imóveis públicos não podem ser adquiridos pela usucapião, o poder público poderá conceder a CUEM, que é a forma de garantir o exercício de um direito real ao ocupante do terreno público.

Esse instituto tem sua base constitucional no tratamento constitucional sobre a política urbana que admite pelo § 1º do art. 183 que o título da concessão de uso seja conferido ao homem ou à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil. Através da Medida Provisória 2.220/2001, foram instituídos os objetivos, critérios e procedimentos para a outorga da Concessão de Uso para Fins de Moradia em áreas públicas federais, estaduais e municipais.

3.2. Dos requisitos para obtenção da CUEM

Os ocupantes da área devem possuir o imóvel há, no mínimo, cinco anos, ininterruptamente. A posse pode ser transferida e o tempo de posse do morador anterior pode ser computado para preencher esse requisito. Durante esse período não pode haver oposição (não pode haver nenhuma ação judicial reivindicando a desocupação da área); É necessário que o imóvel seja usado para fins de moradia; o tempo de posse exigido deve ser anterior à 30 de junho de 2001. Não ser proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural.

3.3. Das modalidades e características de CUEM

A Concessão de Uso para fins de Moradia pode ser concedida pelo Poder Público de forma coletiva ou individual. A concessão coletiva é possível quando a densidade de

ocupação é tão grande que se torna impossível determinar a posse exata de cada um dos ocupantes. Através da CUEM coletiva é uma opção que pode ser solicitada por comunidades organizadas através de suas associações de moradores. A CUEM coletiva só pode ser concedida à população de baixa renda.

A concessão de uso para fins de moradia Individual pode ser concedida nos casos em que possuidor mora em área públicas onde a parcela de terreno ocupada pode ser identificada e cada um pode ter um título individual. Este terreno não pode possuir mais de 250m².

O título de concessão de uso para fins de moradia pode ser outorgado pela via administrativa ou pela via judicial. O pedido de concessão deverá ser requerido ao Ente Público que tenha domínio sobre imóvel. Assim, se o imóvel for municipal, o pedido será feito à Prefeitura; se for estadual, o pedido será feito ao governo do estado; ou se for federal, será feito ao governo federal. O pedido de CUEM deverá ser encaminhado ao ente público que tenha domínio do imóvel que terá um prazo de 12 meses para decidir sobre o pedido. Caso não decida nesse período ou negue o pedido, os moradores poderão ingressar com uma ação no Poder Judiciário requerendo a concessão. O atendimento aos critérios legais estabelecidos resulta aos possuidores o direito subjetivo a obtenção da Concessão de Uso para fins de Moradia.

A declaração que reconhece o direito à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é uma espécie de contrato, que constitui um título por meio qual o Poder Público concede ao morador o direito de permanecer exercendo sua moradia no terreno público por tempo determinado. Este título pode ser declarado pelo Poder Executivo ou pelo Poder Judiciário. Em ambos os casos essa declaração será registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Esse título poderá ser transferido por ato entre vivos ou por morte do portador do título, quando passará aos seus herdeiros. Importante lembrar que a transferência só será válida se for permitida pelo ente do Poder Público proprietário do imóvel e previsto no contrato original da concessão (Prefeitura, governo do estado ou federal). A concessão poderá ser dada à mulher ou ao homem, ou aos dois, independentemente do estado civil. No entanto, a Lei 11.124/2005 concedeu a preferência da titularidade em nome da mulher.

A concessão poderá ser desfeita pelos seguintes motivos: 1. se o morador utilizar o imóvel para outros fins que não sejam a moradia, por exemplo, usar o imóvel para fins

comerciais; 2. se for comprovado que o morador possui outro imóvel; 3. se for constatado que o morador foi beneficiado pela CUEM em outro local.

3.4. A relevância do serviço de assistência jurídica gratuita

A Defensoria Pública é a instituição que presta serviços de assistência jurídica gratuita para a população que não possui condições financeiras para arcar com as despesas de um advogado particular. Ela atua na prestação de serviços para a garantia e efetivação de direitos da população de baixa renda. A Defensoria Pública, além da sua atuação direta, faz convênios com outras instituições, pois a procura da população pelos serviços prestados é muito maior que o número de defensores para realizarem o trabalho. Essa parceria ou convênio se dá com escritórios modelos de universidades, organizações não-governamentais.

3.5. Do registro da concessão de uso especial para fins de moradia

Como a CUEM é um instituto de direito real, os títulos outorgados pelo Poder Público devem ser registrados nos Cartórios de Registro de Imóveis. A Corregedoria Geral da Justiça tem a função de estabelecer os critérios e procedimentos para que os Tabelionatos e Ofícios realizem seus trabalhos nos processos de regularização fundiária através de provimentos e/ou regulamentos. Os Ofícios de Registro de Imóveis são os responsáveis por realizar o registro do título entregue pelo Poder Público ou a sentença do Poder Judiciário que reconhece a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, tenha sido ela realizada pela via administrativa, ou judicial e, seja individual ou coletiva.

4. ADVOCACIA POPULAR

4.1. Finalidade da advocacia popular

É uma modalidade de prática de advocacia vocacionada para defender os direitos de grupos sociais vulneráveis e populações de baixa renda aos cidadãos e de prover conhecimento sobre os seus direitos, de uma forma acessível e prática.

O objetivo da Advocacia Popular é de prover orientação e atendimentos individuais ou coletivos sócio jurídicos, realizando atividades de orientação, assessoria, educação e de mediação de conflitos, bem como de prover informações em Direitos Humanos e Cidadania.

Através da Advocacia Popular as pessoas mais vulneráveis obtêm orientação sobre as possibilidades oferecidas no campo legal e jurídico das políticas públicas, potencializando o exercício da cidadania.

4.2. Formas de atuação da advocacia popular

A atuação da Advocacia Popular é destinada ao atendimento de casos individuais e/ou coletivos e em projetos de formação e educação em direitos, podendo atuar nas mesmas áreas que a Defensoria Pública, acompanhando, por exemplo, ações de despejos das comunidades, realizando visitas às prisões para assegurar o direito daqueles que estão presos, entrando com ações individuais para assegurar o direito à pensão alimentícia, etc.

A Advocacia Popular pode ser desenvolvida das seguintes formas:

- disponibilizar orientação jurídica e informação sobre direitos humanos e cidadania às pessoas e comunidades em situação social vulnerável, de forma multiprofissional e interdisciplinar, podendo promover parcerias com organizações não governamentais, instituições públicas, agentes sociais e entidades comunitárias;
- realizar trabalho interdisciplinar para a defesa jurídica coletiva visando à garantia dos direitos fundamentais;
- buscar solução dos conflitos através da boa administração do mesmo e prevenção da sua má administração através de realizações de tentativas de mediação, sensibilização e capacitação da população sobre os meios pacíficos de solução e prevenção de conflitos, através de atividades de formação;
- prestar tutela individual ou coletiva à população menos favorecida através do atendimento, orientação e defesa de direitos, judicial e extrajudicialmente;

- estimular a consciência de direitos, mitigar as desigualdades sociais e viabilizar o acesso à justiça;
- sedimentar avanços jurídicos na regularização, fortalecimento da participação social, ampliação do acesso territorial a serviços sociais e do acesso à Justiça.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Edésio Fernandes (org.). Del Rey Editora: Belo Horizonte, 2001.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons. Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015.

FROTA, Henrique Botelho; ROMEIRO, Paulo Somçanyi. *Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2015.

LANGAROTE, Aida Gullén. *El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). *Regularização fundiária*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2014.

MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. Direito urbanístico vias jurídicas da política urbana*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; BALBIM, Renato. *The right to the city as a key issue for the new global urban agenda. The geopolitics of cities: old challenges, new issues*. Renato Balbim (org.). Brasília: IPEA, 2016. Volume 1.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROSSBACH, Anacláudia; FERNANDES, Edesio Fernandes; MONTANDON, Daniel; CARVALHO, Celso Santos; MAGALHAES, Inês; BRUNO, Ana Paula. Estatuto da Cidade e direito à cidade seguem como marcos referenciais para cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. *Estatuto da cidade a velha e a Nova Agenda Urbana uma análise de 15 anos da Lei*. Anacláudia Rossbach (org.). São Paulo: Publisher Brasil Editora, 2016, v. 1, p. 99-120.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica à gestão e ao planejamento urbanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Editora Brasilense, 2007.

SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte. *Direito à cidade: cidades para todos*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.

ZÁRATE, Maria Lorena. *El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir*. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

Documentos e Pesquisas

Carta mundial sobre o direito à cidade, 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>.

Pesquisa avançando na implementação do direito à cidade na perspectiva internacional e regional. América Latina, Europa e África: Habitat International Coaliton: Instituto Pólis, 2015. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes>>.

A Nova Agenda Urbana Global - III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Quito, outubro, 2016. <<https://www.habitat3.org>>.

Pesquisa “conflitos de posse e propriedade urbano e rural” do projeto pensando o direito do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/07Pensando_Direito3.pdf>.

Pesquisa sobre soluções de conflitos fundiários urbanos. São Paulo: Instituto Pólis, 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/09/Pesquisa-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Urbanos-Instituto-P%C3%B3lis.pdf>> 2014>.

Pesquisa olhares populares sobre direitos e justiça na cidade de São Paulo sobre advocacia popular. Disponível em:

<<http://escritoriomodelo.pucsp.br/index.php/biblioteca/finish/6-pesquisas/93-pesquisa-olhares-populares-sobre-direitos-e-justica-na-cidade-de-sao-paulo>>.

Pesquisa sobre advocacia popular projeto diálogos sobre justiça do Ministério da Justiça. CEBRAP. Disponível em:
<http://www.academia.edu/7975732/Pesquisa_Advocacia_Popular_CEBRAP>.

Pesquisa Nacional Organismos Universitários de Direitos Humanos Prática e Advocacia. Disponível em:
<<https://organismosuniversitariosdedireitoshumanos.files.wordpress.com/2015/08/pesquisa-organismos-universitarios-de-direitos-humanos-digital.pdf>>.

Sites para consulta

<www.ibdu.org.br>.

<www.cidades.gov.br>.

<<http://escritoriomodelo.pucsp.br>>.

Global Platform Right to the City. Disponível em:
<<http://www.righttothecityplatform.org.br>>.