



CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE SUA APLICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA CONTRA O DESAPOSSAMENTO

Érika Cristina Reis Vieira¹

Ana Leticia Raiol Corrêa²

Luly Rodrigues da Cunha Fischer³

1 INTRODUÇÃO

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) é um instrumento jurídico-administrativo voltado à regularização fundiária de áreas públicas urbanas, em benefício de pessoas que as ocupem como moradia própria ou familiar, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, desde que não sejam proprietárias de outro imóvel. Aplica-se a terrenos de até 250 m², com ocupação anterior a 2016, conforme interpretações consolidadas da legislação. Trata-se de um mecanismo de regularização fundiária voltado a assentamentos informais e à consolidação do direito à cidade e à moradia.

A CUEM se fundamenta na função social da propriedade pública e no direito constitucional à moradia, sendo considerada um ato vinculado da administração pública, ou seja, a autoridade competente não possui discricionariedade para negar sua concessão quando os requisitos legais estiverem presentes, conforme Silva⁴. Essa característica transforma a CUEM em uma importante ferramenta de afirmação de direitos.

¹ Discente de Direito, Universidade Federal do Pará, erika.vieira@icj.ufpa.br.

² Mestranda em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), Universidade Federal do Pará, analeticiaraiol@gmail.com

³ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de cotutela. Professora adjunta da Universidade Federal do Pará/ Instituto de Ciências Jurídicas. Email: lulyfischer@ufpa.br

⁴ SILVA, Luiza da Cruz Valente da. **Concessão de uso especial para fins de moradia: eficácia do instrumento jurídico na promoção do direito à moradia**. Orientadora: Daniella Maria dos Santos Dias. 2023. 35 f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://bdm.ufpa.br/jspui/handle/prefix/6478>. Acesso em: 1 jul. 2025.

Nesse cenário, este estudo tem como objetivo analisar de que modo a CUEM pode ser mobilizada como estratégia jurídica de defesa contra o desapossamento, com vistas a ampliar sua aplicabilidade e fortalecer o direito à moradia. Como objetivos específicos, propõe-se: (1) compreender como a CUEM tem sido tratada na literatura jurídica nacional; (2) examinar o posicionamento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), identificando os fundamentos, argumentos e decisões predominantes; e (3) avaliar, com base na literatura e na jurisprudência, em que condições a CUEM pode ser mobilizada como instrumento jurídico de resistência ao desapossamento.

A metodologia da pesquisa é aplicada, de abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, estruturada em duas etapas principais: revisão sistemática da literatura e análise jurisprudencial.

Na primeira etapa, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, com foco na identificação de livros especializados em Direito Urbanístico e Direito Administrativo, periódicos classificados nos estratos A e B da base Qualis/CAPES (Plataforma Sucupira) e no Google Scholar. Utilizaram-se como palavras-chave os termos “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, “CUEM”, “MP 2220”, entre outras variações temáticas pertinentes. Como critérios de inclusão, foram adotados os seguintes parâmetros: (i) a pertinência direta ao objeto da pesquisa e (ii) o período de publicação entre 2001 e 2025, recorte definido em razão da edição da Medida Provisória nº 2.220 no ano de 2001, marco normativo que instituiu a CUEM no ordenamento jurídico brasileiro. Foram selecionados 22 trabalhos que serviram de base para a análise teórica.

Na segunda etapa, procedeu-se à análise jurisprudencial de decisões proferidas pelo TRF5 e pelo STJ. Foram selecionadas onze decisões, sendo quatro do STJ (2009-2023), e sete TRF-5 (2013-2017). As decisões foram classificadas em planilha por número do processo, tribunal que proferiu a decisão, ano, tipo de ação, assunto, se o julgamento com ou sem resolução de mérito, partes, autor da ação, motivo e resultado favorável ou não ao ocupante.

2 RESULTADOS

A revisão da literatura jurídica nacional permitiu identificar os principais debates em torno da natureza, requisitos e aplicabilidade da CUEM. A CUEM é caracterizada como um direito real, oponível erga omnes, conforme o art. 1.225 do Código Civil, incluído pela Lei nº 11.481/2007

(Alves⁵). A discussão sobre a constitucionalidade da MP 2.220/2001 foi superada tanto pela jurisprudência, na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000, quanto pela doutrina majoritária, que passou a reconhecê-la como legítima no contexto do direito urbanístico.

No campo da aplicação prática, diversos autores destacam a possibilidade de utilização da CUEM como matéria de defesa em ações possessórias, como reintegração de posse ou demolição. A jurisprudência reconhece o direito subjetivo dos ocupantes que preencham os requisitos legais, mesmo quando não titularizam formalmente a posse (Silva⁶). O Agravo de Instrumento nº 0016135-73.2009.8.19.0000, do TJ-RJ reconheceu a possibilidade de alegação da CUEM em contestação e a natureza vinculada do ato administrativo. Além disso, entende-se que a simples propositura de ação possessória não interrompe o prazo aquisitivo para a concessão, sendo necessário o trânsito em julgado (Ribeiro⁷).

As possibilidades de efetividade da CUEM como instrumento de garantia do direito à moradia incluem a sua aplicabilidade em imóveis públicos não suscetíveis de usucapião (Silva⁸), a promoção da inclusão social e segurança da posse (Alves⁹), e a viabilidade de ser requerida individualmente ou coletivamente (Araújo¹⁰). Também é reconhecida sua transmissibilidade e utilização como garantia hipotecária (Silva¹¹; Silva¹²).

Entretanto, a doutrina aponta limitações relevantes: a ineficácia da via administrativa, a excessiva judicialização (Alves¹³), a crítica à delimitação temporal da MP 2.220/2001 (Cardoso¹⁴),

⁵ ALVES, A. R.; QUADROS, D. G. de. **Urbanização brasileira e a efetivação do direito de moradia pela utilização do instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)**. JURIS - Revista da Faculdade de Direito, [Local não especificado], v. 34, n. 1, 2024. DOI: 10.14295/juris.v34i1.16281.

⁶ SILVA, Jorge Lucas Paz da. **Direito à moradia e regularização fundiária urbana: um estudo sobre a usucapião especial urbana e a concessão especial para fins de moradia**. 2014. 65 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

⁷ RIBEIRO, Laís Carmen Brandão. **Concessão de uso especial para fins de moradia: instrumento de política urbana para garantia do direito à moradia e concretização da função social da propriedade**. 2018. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

⁸ Ibidem/Ibid.

⁹ Ibidem/Ibid.

¹⁰ ARAÚJO, Paula Santos; ANDRADE, Hamilton da Costa Mitre de. **A concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a gestão do meio ambiente**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, São Paulo, ano 17, n. 25, p. 277–297, 2013.

¹¹ Ibidem/Ibid.

¹² Ibidem/Ibid.

¹³ Ibidem/Ibid.

¹⁴ CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 260 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado, área de concentração Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

e os debates sobre a necessidade de desafetação de bens públicos de uso comum (Makray¹⁵). Divergências doutrinárias persistem quanto à competência da União, com críticas de Mukai¹⁶ e defesa de Saule Jr.¹⁷, que argumenta que a MP apenas viabilizou o exercício de um direito já previsto constitucionalmente.

A sistematização dos casos revela que a CUEM raramente é o objeto principal das ações, sendo majoritariamente mobilizada como argumento de defesa em demandas possessórias propostas por entes públicos, como reintegração de posse, demolição e imissão na posse. Observa-se a prevalência de decisões desfavoráveis aos moradores, especialmente quando a área ocupada é classificada como bem de uso comum ou de domínio da União.

A análise jurisprudencial revelou que a CUEM tem menor probabilidade de êxito quando invocada tardiamente, sobretudo em fase recursal, sem lastro probatório ou ausência de requerimento administrativo prévio. Observa-se uma tendência à negativa do pedido quando não há demonstração formal do preenchimento dos requisitos legais previstos na MP nº 2.220/2001. Em contrapartida, decisões favoráveis aos ocupantes se fundamentaram na dignidade da pessoa humana e no direito à moradia. Nestes casos, uma estratégia processual eficaz tem sido a apresentação de pedido contraposto, requerendo a CUEM já na contestação, com base no princípio da inafastabilidade da jurisdição e no direito de acesso à justiça.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da revisão bibliográfica e análise jurisprudenciais realizadas, entende-se que a CUEM é tratada pela literatura como grande alternativa para regularização fundiária da população de baixa renda que cumpre seus requisitos, além de objetivar, como ressalta Silva¹⁸, garantir o acesso ao saneamento básico e a serviços públicos. Já a análise jurisprudencial demonstrou que sua eficácia depende da forma como é mobilizada judicialmente.

REFERÊNCIAS

¹⁵ MAKRAY, Milena Teresa. **Instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia: aplicações e aplicabilidade – o caso de Mauá**. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

¹⁶ MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2006.

¹⁷ SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004. p. 398.

¹⁸ Ibidem/Ibid.

ALVES, Alceli Ribeiro; QUADROS, Doacir Gonçalves de. **Concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM) e o “direito de Pasárgada”**. Revista de Direito da Cidade, v. 17, n. 2, p. 984–1015, 2024. Acesso em: 1 jul. 2025.

ARAÚJO, Paula Santos; ANDRADE, Hamilton da Costa Mitre de. **A concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a gestão do meio ambiente**. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, São Paulo, ano 17, n. 25, p. 277–297, 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200, de 4 de setembro de 2001. **Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Arguição de Inconstitucionalidade nº 0041454-43.2012.8.26.0000**. Relator: RENATO NALINI, julgado em 30/01/2013. Disponível em: <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2013/04/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-CUEM-TJSP.pdf> Acesso em: 26 jun 2025.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. 2010. 309 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, São Paulo, 2010. p. 180

MAKRAY, Milena Teresa. **Instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia: aplicações e aplicabilidade – o caso de Mauá**. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2006.

NALDONI, Karen Cristine. **Concessão de uso especial do solo para fins de moradia: alternativa para a regularização de ocupações em áreas públicas?** 2009. 76 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2009. p. 56 .

RIBEIRO, Laís Carmen Brandão. **Concessão de uso especial para fins de moradia: instrumento de política urbana para garantia do direito à moradia e concretização da função social da propriedade**. 2018. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2004. p. 398.

SILVA, Jorge Lucas Paz da. **Direito à moradia e regularização fundiária urbana: um estudo sobre a usucapião especial urbana e a concessão especial para fins de moradia**. 2014. 65 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

SILVA, Luiza da Cruz Valente da. **Concessão de uso especial para fins de moradia: eficácia do instrumento jurídico na promoção do direito à moradia**. Orientadora: Daniella Maria dos Santos Dias. 2023. 35 f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de

Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://bdm.ufpa.br/jspui/handle/prefix/6478>. Acesso em: 1 jul. 2025.