

**Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**  
**Secretaria Municipal de Urbanismo**  
Subsecretaria de Urbanismo  
Coordenadoria de Planejamento e Projetos  
Gerência de Macroplanejamento

**Nota Técnica Nº 05/2020**

**Concessão de Uso Especial para fins de  
Moradia Individual e Coletiva (CUEM)**

**Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPlan)**  
**Comitê Técnico Permanente de Acompanhamento do Plano Diretor  
(CTPD)**

**Coordenadoria de Planejamento e Projetos/  
Gerência de Macroplanejamento – U/SUBU/CPGG/GM**

**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Marcelo Crivella

PREFEITO

**SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO**

Fernanda Tejada

SECRETÁRIA

Lucia Vetter

SUBSECRETÁRIA

**COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO E PROJETOS (U/SUBU/CGPP)**

Mariana Barroso

Coordenadora Geral

Glória Torres

Assessora

**Gerência de Macroplanejamento (U/SUBU/CGPP/GM)**

Mônica Bahia Schlee

Gerente

**Equipe técnica**

Julia Queiroz

Eduardo Cotrim

Bruna Santos Miceli

Daniela Javoski

Carolina Martins

Alberto Taveira

Marcio Martins

**Revisão dos textos**

Maria Carolina Soares

## Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (CUEM)

### a. O que é e para que serve

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (CUEM) é o instrumento que concede título de domínio e concessão de uso “àquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1998, art. 183).

Ao contrário do Usucapião Urbano, aplicado em imóveis privados, a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é um instrumento para promover a regularização urbanística de terras públicas, quando ocupadas informalmente por população de baixa renda (BRASIL, 2002).

### b. Definição de acordo com o Estatuto da Cidade (EC, Lei 10.257/2001), a Lei Orgânica e o Plano Diretor (LC 111/2011)

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a concessão é fornecida “àquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1998, Art. 183).

Na Lei Orgânica Municipal (RIO DE JANEIRO (Cidade), 1990), o instrumento não é citado.

Já no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), este instrumento consta na lista de instrumentos da política urbana, de institutos políticos e jurídicos (Art. 4, inciso V). Porém todos os artigos da seção

correspondente a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Seção VI, do Capítulo II) foram vetados em sua íntegra.

Como mencionado anteriormente, a regulamentação deste instrumento se deu logo a seguir, através da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

O Art. 1º define os casos de concessão individual, a saber:

- Homem, mulher ou ambos, independentemente do seu estado civil, que, até 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana;
- Não ser proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural;
- Ser herdeiro legítimo com pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.
- Direito de concessão possível uma única vez para o mesmo concessionário.

Para concessão coletiva, o Art. 2º apresenta as seguintes disposições:

- Imóveis com área superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 30 de junho de 2001, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição;
- A área total dividida pelo número de possuidores deve ser inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor;
- Os possuidores não podem ser proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
- A fração ideal de terreno será igual para cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas e desde que não ultrapassem a área de duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.

Deste modo, como explicou Thiago Marrara (2019), a concessão coletiva pode abarcar imóveis superiores a 250 metros, sem limitação de tamanho, mas requer a comprovação da impossibilidade de definição da área ocupada por cada possuidor e da condição de baixa renda dos potenciais beneficiários, que, depende de parâmetros a serem estabelecidos pelas esferas federais, estaduais e municipais para sua aplicação.

Em relação aos procedimentos operacionais para sua aplicação, cabe ao Estado, mediante requerimento do interessado, outorgar o direito de uso de um bem público, para fins de moradia, pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. O título, conferido por via administrativa ou por sentença judicial, servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

No Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 111/2011), a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia é citada como instrumento de uso e gestão do solo para fazer cumprir a função social da propriedade urbana (nos Art. 7, § 1º, inciso II e no Art. 37, inciso III) mas sua aplicação não é detalhada.

Por fim, a lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata sobre regularização fundiária rural e urbana, acrescentou alterações à redação original do instrumento. De acordo com o Art. 77, os artigos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, citados abaixo passaram a vigorar da seguinte forma:

“Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse,

desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....” (NR)

“Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....” (NR)

“Art. 9º É facultado ao poder público competente conceder autorização de uso àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais.

.....” (NR)

Em suma, de acordo com Thiago Marrara (2019), o instrumento de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (CUEM), inicialmente referenciado na Constituição Federal de 1988, foi detalhado nos dispositivos da Seção VI do Capítulo II do Estatuto da Cidade e vetados quando da sua promulgação. Em seguida, voltou a vigorar com a edição da Medida Provisória nº 2.220/2001, que limitou a posse do imóvel com base em critérios de natureza temporal. A Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, definiu com mais detalhe sua aplicação em terrenos de marinha e acrescidos, excetuando os imóveis funcionais. A partir desta lei, seu regime foi alterado no Código Civil e na legislação de bens públicos federais. Em 2017, a Lei nº 13.465 “flexibilizou o requisito do imóvel urbano e também o da indivisibilidade da ocupação coletiva” (MARRARA, 2019).

De acordo com Marrara (2019), a Lei nº 13.465/2017 alterou basicamente três artigos da Medida Provisória nº 2.220/2001: o art. 1º, sobre o direito individual à concessão de uso especial para fins de moradia; o art. 2º, referente à concessão na modalidade coletiva e o art. 9º, o qual não se refere diretamente à concessão para fins de moradia, mas à autorização de uso de bem público para fins comerciais. O autor argumenta que a referida lei não trouxe avanços significativos e é passível de contestação quanto a sua constitucionalidade, ao invadir a competência de gestão patrimonial dos entes federativos.

**c. Necessita regulamentação adicional?**

A regulamentação do instrumento Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Coletiva se deu inicialmente através da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, que estabeleceu o direito à concessão de áreas públicas, de até 250 metros quadrados, da União, estados, municípios e Distrito Federal, de forma individual e coletiva, para a população de baixa renda em área urbana. A edição da Medida Provisória 2220/2001 regulamentou o instrumento disciplinado no § 1o do art. 183 da Constituição Federal de 1988. São instrumentos legais concernentes o Código Civil de 2002, que consagrou a função social da posse e da propriedade, a usucapião especial urbana e a autonomia entre os institutos da posse e da propriedade; a Lei 11481 de 31 de maio de 2007, que inseriu a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia no rol de direitos reais (artigo 1225, XI e XII do Código Civil) e no rol de direitos que podem ser objeto de hipoteca (artigo 1473, VIII e IX do Código Civil), prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e a Lei 11977 de 07 de julho de 2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, especialmente a partir do instituto da Legitimação de Posse.

**d. O processo de regulamentação no Município do Rio de Janeiro**

Este é um dos instrumentos passíveis de serem utilizados pela Gerência de Regularização Urbanística e Fundiária da Subsecretaria Municipal de Habitação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para promover a regularização urbanística e fundiária e fornecer a titulação com vistas a viabilizar o direito à moradia da população de baixa renda em favelas, loteamentos inscritos no Núcleo de

Regularização da Prefeitura, reassentamentos e conjuntos habitacionais – regiões de baixa renda declaradas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Além da concessão de uso especial para fins de moradia, a titulação dos moradores pode se dar através da emissão da concessão do direito real de uso, do termo de compra e venda e do título de legitimação da posse (<http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/regfund.htm>).

**e. Casos de implementação em outras cidades**

Silva (2006) citou dois casos bem-sucedidos de utilização desse instrumento concedidos pelo Município de Gravataí, Rio Grande do Sul, e pelo Município de São Paulo, ambos, em 2004.

Em 16 de julho de 2004, o Ministério das Cidades entregou 551 Contratos de Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia aos moradores do loteamento Parque da Lagoa, no Ginásio de Esportes da Comunidade Cristã, no município de Gravataí, no Rio Grande do Sul. Estes títulos foram resultado de um Convênio de Cooperação assinado em 2003, entre o Ofício de Registro de Imóveis de Gravataí e a Prefeitura, com interveniência direta do Ministério das Cidades (SILVA, 2006).

Em São Paulo, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SEHAB), entregou mais de dois mil títulos de concessão de uso especial para fins de moradia a grupos familiares que viviam nos bairros Jardim Comercial e Jardim São Bento, na zona sul da cidade de São Paulo, em 14 de agosto de 2004. Os títulos eram parte do Programa de Regularização Fundiária em Favelas de São Paulo, que beneficiou 40 mil famílias moradoras de cento e sessenta áreas públicas municipais regularizadas pela Prefeitura. O documento garantiu aos moradores a posse e o direito ao registro em cartório (SILVA, 2006).

Mota (2015) destacou a experiência em área pertencente à Universidade Federal do Pará (FPA). A UFPA criou uma Comissão de Regularização Fundiária para propor

soluções quanto à regularização fundiária dos ocupantes. A comissão optou pela utilização do instrumento CUEM. Promoveu parcerias com o governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Pará — SEDURB e com a Secretaria de Patrimônio da União — SPU, órgãos com competência constitucional, recursos financeiros e operacionais capazes de subsidiar ações de regularização. A Universidade cadastrou e procedeu à medição de 2 mil imóveis para fins de elaboração das plantas e memoriais descritivos e georreferenciados dos imóveis pertencentes ao projeto de urbanização do entorno do Igarapé Tucunduba. A titulação individual dos lotes em prol das famílias ocupantes ocorreu entre 2010 e 2012. A seguir, a UFPA iniciou o processo de regularização jurídica das famílias, adotando como referência o 'Manual de Regularização Fundiária Plena', publicado em 2007 pelo Ministério das Cidades. Apenas 40% tiveram seus processos deferidos. Entre as causas para a dificuldade da plena aplicação do instrumento, foram destacadas a morosidade dos processos e procedimentos, a falta de capacidade institucional dos Municípios no que diz respeito à capacidade de urbanizar a área após a titulação, e as exigências legais dadas pela redação da Medida Provisória 2.220/2001, que exigia, por exemplo, em seu artigo 1º, caput, o cumprimento do prazo legal de 05 (cinco) anos até 30 de junho de 2001, ou seja, que a ocupação datasse, pelo menos, de 1996. As exigências da dimensão do imóvel (até 250 m<sup>2</sup>) e de destinação da ocupação (moradia) também foram obstáculos a que parcela da comunidade não conseguisse obter seu título (BRASIL/MJ, 2016).

**f. Sugestões e recomendações**

Os requisitos para aplicação dos instrumentos usucapião especial individual ou coletiva e da concessão de uso especial para fins de moradia apresentam similaridades: posse, por cinco anos ou mais, sem interrupções e/ou oposição de terceiros, de imóvel urbano com até 250 m<sup>2</sup> de área total, utilizado para fins de moradia do possuidor ou de sua família, desde que o possuidor não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. A diferença é que o

primeiro é utilizado em imóveis privados e o segundo em imóveis públicos. Em ambas as modalidades está prevista sua aplicação em áreas superiores ao teto de 250 m<sup>2</sup> em situações em que não seja possível definir os limites individuais das propriedades, desde que a fração ideal de cada possuidor não ultrapasse a este limite estabelecido.

Conforme observou Silva (2006), na prática, não basta o preenchimento dos requisitos legislativos para que a Administração Pública ou o Judiciário outorguem o direito de uso do bem público ao particular, para fins de moradia, ou o remaneje para local apropriado, se não forem disponibilizados os equipamentos públicos necessários para uma vida digna (água, luz, esgoto, trabalho e educação), nem um acompanhamento pós-regularização, ou seja, se não há a conjugação deste instrumento com o planejamento urbano sustentável.

Segundo a autora, a concessão individual e a concessão coletiva de uso para fins de moradia devem exigir, de início, a avaliação da localização da moradia em relação a critérios de risco e de pertinência em relação aos direitos fundamentais coletivos (isto é, do direito à cidade) e aos direitos individuais, lastreados na dignidade humana. A autora ressalta que há situações, como as ocupações sob viadutos, nas quais a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia é injustificável.

Marrara (2019) também questiona como poderia se viabilizar a substituição do imóvel ocupado em caso de vedação da concessão por risco e a quem caberia custear essa substituição.

## Referências Bibliográficas

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

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 29/04/2019.

BRASIL. Estatuto da cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/estatutocidade2002.pdf>. Acesso em: 11/06/2020.

BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, Brasília: DF, jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 22/09/2020.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL)/ IPEA. Série Pensando o Direito nº 60. 2016. 142 p. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD\\_60\\_Aricia\\_web-3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf)

MARRARA, Thiago. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465/2017? Revista de Direito da Cidade, 2019, vol. 11, no 1. ISSN 2317-7721 pp. 310-330. DOI: 10.12957/rdc.2019.35670.

MOTA, Rafael. Horto Florestal: uma crônica jurídica de avanços e retrocessos na cidade do Rio de Janeiro. In: CORREIA, Arícia Fernandes. Meu (nosso) Pedaco de Chão: moradia e exclusão social na metrópole. Rio de Janeiro, 2015. Projeto de Editoração apresentado à FAPERJ, 2ª. Sem./2015

RIO DE JANEIRO (Cidade). Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011. Rio de Janeiro: RJ, fev. 2011. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC111M.PDF>>.

◀ Acesso em: 29/04/2019.

SILVA, Janaína de Alvarenga. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia: Instrumento de Efetividade dos Direitos Sociais à Moradia e à Cidade Sustentável? Belo Horizonte: Dissertação de mestrado em Direito Público na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 2006. Disponível em: [http://server05.pucminas.br/teses/Direito\\_SilvaJA\\_1.pdf](http://server05.pucminas.br/teses/Direito_SilvaJA_1.pdf).