



## NOTA TÉCNICA

### **Incidente de Soluções Fundiárias Ocupação MUCA**

#### **1. Introdução**

**1.1** - O imóvel localizado na Rua Riachuelo, n. 48, no Centro do Rio de Janeiro, é de propriedade registral do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), sob administração do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Contudo, em vista da ausência de destinação do imóvel pelo proprietário registral, vem sendo objeto de reiteradas ocupações destinadas à moradia, e atualmente continua ocupado pelo Movimento Unido dos Camelôs (MUCA). Com o objetivo de retomada da posse, o INSS ajuizou ação de reintegração de posse (Processo nº 5114554-82.2023.4.02.5101), em novembro de 2023, alegando a titularidade do bem. Em vista de tratar-se de conflito possessório coletivo, foi instaurado o **Incidente de Soluções Fundiárias n. 5011304-73.2024.4.02.0000/TRF2**, em trâmite perante a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2<sup>a</sup> Região (TRF2).

**1.2** - O prédio em questão está classificado como “não operacional”, conforme as Portarias Conjuntas SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18/2021 e nº 13/2021. Embora situado em área central, o imóvel permaneceu abandonado por mais de quatro décadas, sem destinação pública ou social definida, configurando o descumprimento da função social da propriedade, princípio consagrado nos arts. 5º, XXIII, e 182 da Constituição Federal.

**1.3** - Desde a década de 1990, o prédio tem sido objeto de sucessivas ocupações, destacando-se os movimentos denominados “Revolta dos Malês” (1997–2001), “Carlos Marighella” (2007–2010) e, atualmente, a ocupação promovida pelo Movimento Unido dos Camelôs (MUCA). No presente momento, o imóvel abriga aproximadamente 40 famílias em situação de vulnerabilidade social, compostas majoritariamente por mulheres negras e seus filhos.

**1.4** - Não obstante as características sociais da ocupação, que objetiva a satisfação do direito fundamental à moradia das famílias ali instaladas — e também a criação de um Centro de Acolhimento e Referência dos Camelôs, voltado assim para o conjunto dos trabalhadores de rua —, o impasse vislumbrado no conflito decorre do marco temporal instituído pela lei federal nº 14.474/2022. Esta determina, para a admissão de transferências e destinações de imóveis sob gestão do INSS, que a consolidação das ocupações seja posterior a 6 de dezembro de 2022, data de publicação da lei, o que, em análise literal, não atenderia aos ocupantes, dado que a instalação da ocupação ocorreu em 2023.

**1.5** - Contudo, seja pela possibilidade de o art. 6º-A da Lei 14.474/2022 abrigar “outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa que puderem ser justificadamente caracterizadas”, seja pelo fato de que a ocupação atual do edifício pelo MUCA representa a continuidade histórica das sucessivas ocupações decorrentes do abandono prolongado do imóvel pelo proprietário registral — e configura, portanto, uma ocupação consolidada por assentamento informal de baixa renda, nos termos do diploma legal —, esta **Nota Técnica** tem por objetivo demonstrar a possibilidade de transferência não onerosa do imóvel em questão, com vistas a garantir o direito fundamental à moradia dos ocupantes, bem como a função social da propriedade e da cidade.

**1.6** - De outra parte, deve-se ressaltar que a lei complementar municipal nº 264/2023 declarou o referido imóvel como incluído em Área de Especial Interesse Social (AEIS), integrando-o ao Programa Reviver Centro, instrumento de requalificação urbana, aproveitando construções existentes e terrenos que permanecem vazios há décadas.

## **2. Consolidação das sucessivas ocupações no tempo pelo fluxo natural dos movimentos sociais**

**2.1** - O Centro da Cidade do Rio de Janeiro é, historicamente, palco de conflitos fundiários. Valorizado por concentrar pontos de trabalho, lazer e redes de transporte e serviços públicos, é um território disputado por diversos grupos de interesse econômicos e sociais. Uma das consequências desse processo de disputa é a persistente ocupação, por grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, do grande número de imóveis públicos e privados abandonados.

**2.2** - Os imóveis ali ocupados para fins de moradia de longo prazo têm sido reestruturados pelos ocupantes para comportar tal finalidade. Esta particularidade é importante, pois ajuda a compreender o porquê de os mesmos imóveis serem recorrentemente ocupados por grupos de pessoas, ainda que tenham sido objeto de ações possessórias, o que faz com que o contexto de disputa territorial do Centro da Cidade deva ser especialmente considerado para uma ponderação adequada do caso em tela.

**2.3** - O imóvel hoje ocupado pelo MUCA está inserido nesse contexto, e vem sendo ocupado sucessivamente por movimentos sociais desde o final da década de 1990. A primeira ocupação data de 1997, no movimento denominado “Revolta dos Malês”, que se estendeu até 2001. De 2007 a 2010 foi a vez da Ocupação Carlos Marighella. Em seguida, temos a Ocupação Gilberto Domingos, promovida pelo MUCA, surgindo após a pandemia do COVID-19 (que paralisou os movimentos sociais em todo o mundo) e o consequente abandono da região central do Rio de Janeiro.

**2.4** - As sucessivas ocupações do mesmo prédio evidenciam o seu estado de abandono contínuo pelo INSS que, apesar de promover a retomada da posse por meio de ações de reintegração, deixa de dar efetiva destinação ao imóvel, dando lugar às ocupações. Estas, não obstante a variação das denominações dos respectivos movimentos, resultam da atuação de um mesmo contingente da população carioca desassistida, em busca da garantia de seus direitos mais elementares.

**2.5** - Com efeito, desde 1997 o referido imóvel vem sendo palco de disputas contínuas. Após as sucessivas desocupações forçadas, jamais o prédio foi destinado a qualquer outro fim, ensejando posteriores ações de ocupação com igual objetivo de moradia, o que configura uma situação fática de continuidade da posse com função social. A quebra da continuidade da posse é um fato jurídico que não se sustenta no plano da realidade social. A Ocupação Gilberto Domingos, promovida pelo MUCA, é parte de um processo cíclico que remonta a 1997.

**2.6** - Tal conflito territorial teve início antes do processo judicial em curso, demonstrando que, mesmo que a posse não seja objetivamente contínua pelo tempo exigido por lei, a destinação para fins de moradia vem sendo exercida desde 1997, com intervalos promovidos por remoções forçadas. Isto caracteriza uma situação consolidada e que deve ser devidamente reconhecida, pois traduz uma especificidade dos movimentos sociais dessa natureza, que operam por afluxos e refluxos, estes muitas vezes determinados por situações gravíssimas, como a recente Pandemia de Covid-19. Urge, portanto, que tal consolidação seja formalizada por meio do reconhecimento da posse dos ocupantes, pois estes é que vêm garantindo o cumprimento da função social do imóvel, e criando condições de habitabilidade do referido prédio.

### **3. Situação de abandono pelo proprietário registral**

**3.1** - O INSS, por meio da Portaria Conjunta SPU/INSS nº 13/2021, relacionou 1.823 (mil oitocentas e vinte e três) unidades em situação “não operacional”, conforme sua própria classificação. Tal medida teve amparo nas definições da Portaria Conjunta

SEPRT/SPU/ME/INSS nº 18/2021, que dispôs sobre as medidas necessárias à operacionalização da transferência da gestão destes imóveis não operacionais e não funcionais do Fundo do Regime Geral da Previdência Social para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Trata-se de unidades historicamente em desuso, dentre as quais se inclui o imóvel situado na Rua Riachuelo, n. 48, no Centro do Rio de Janeiro, que permanece em situação de abandono há mais de 40 anos.

**3.2** - O imóvel em questão não tem recebido qualquer destinação de utilidade ou relevância pública, nem sequer alguma destinação em benefício da própria autarquia proprietária, após efetivadas as medidas de reintegração de posse em face das ocupações anteriores. Isto caracteriza notório descumprimento de função social da propriedade, nos termos do inciso XXIII do art. 5º da CF/88.

**3.3** - A necessária observância ao princípio constitucional da função social é condição realçada pela doutrina administrativista a respeito dos bens públicos. Nesta linha, Maria Sylvia di Pietro afirma que a função social da propriedade pública está definida “(...) por meio de diretrizes a serem observadas pelo poder público. Ele está sintetizado no artigo 182. O dispositivo coloca como objetivo da política desenvolvimento urbano ‘o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes’”<sup>1</sup>. Isto é, longe de tratar a propriedade estatal como direito como estéril e intocável, representa o estabelecimento de *diretrizes e deveres* à Administração Pública.

**3.4** - De igual modo, Marçal Justen Filho enfatiza que a ociosidade de bens públicos compromete a instrumentalidade vinculada à materialização dos deveres estatais para satisfação das necessidades humanas, essencial para a caracterização da função social da propriedade pública:

“O direito administrativo continua a conceber os bens públicos como uma espécie de *patrimônio sagrado*. Seriam bens intocáveis, vedando-se a sua utilização instrumental para satisfação de necessidades humanas. Sob essa abordagem, a finalidade do regime jurídico dos

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Função social da propriedade pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 6, Salvador/BA, abr./mai./jun., 2006, p. 3

bens públicos é protegê-los contra qualquer uso indevido e impedir a sua instrumentalização em favor da sociedade.

Essa concepção é incompatível com a ordem constitucional vigente. O Estado é um instrumento para promover e assegurar os direitos fundamentais. Os bens públicos são essencialmente um conjunto de instrumentos para que o Estado desempenhe seus deveres. Os bens públicos devem ser utilizados, de modo direto, para a realização dos interesses da comunidade e para obtenção das necessidades essenciais à dignidade humana. (...)

Não se pode admitir a ociosidade de bens públicos, mesmo dominicais. (...) Portanto, pode-se aludir a uma espécie de *função social dos bens públicos*, similar àquela que se reconhece relativamente ao patrimônio privado”<sup>2</sup>

**3.5** - Sem qualquer utilização nas últimas décadas pelo INSS, o imóvel apresentava evidentes provas de abandono pelo Poder Público, identificáveis materialmente tanto na fachada quanto em seu interior, com deterioração da pintura, instalações internas expostas e janelas sem esquadrias. As reformas visíveis no imóvel, que permitiram o restabelecimento da sua habitabilidade, foram fruto da ação construtiva dos movimentos sociais ocupantes nos últimos anos, incluindo sua regular ligação às redes disponíveis de serviços públicos de fornecimento de água, esgoto sanitário e luz, até então sem regularização por parte da autarquia<sup>3</sup>. Nesse contexto, o Ministério Público Federal já se manifestou reconhecendo que *o prédio ocupado é imóvel não operacional do INSS que não cumpre atualmente sua função social*<sup>4</sup>.

**3.6** - Assim, é pública e notória a situação de abandono permanente dos imóveis do INSS, indicativo incontestável da falta de garantia do interesse público e da função social da propriedade sob titularidade da autarquia, em detrimento da implementação de políticas habitacionais que atendam aos objetivos de bem-estar coletivo e justiça social.

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 114.

<sup>3</sup> TRF-2, Incidente de Soluções Fundiárias nº 5011304-73.2024.4.02.0000/RJ, Evento 112.

<sup>4</sup> TRF-2, Incidente de Soluções Fundiárias nº 5011304-73.2024.4.02.0000/RJ, Evento 4.

#### **4. Cumprimento da função social da propriedade pelos ocupantes por meio da direito à moradia**

**4.1** - O prédio objeto da ocupação pelo MUCA, como se viu acima, permaneceu sem uso ou destinação dada pelo proprietário registral por mais de quarenta anos. O efetivo cumprimento de sua função social somente se deu por meio das ocupações por famílias vulneráveis em busca de moradia digna. Tais ocupações, longe de configurarem esbulho possessório, expressam o exercício concreto do direito fundamental à moradia e o cumprimento, pelos próprios ocupantes, da função social negligenciada pelo Estado.

**4.2** - A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à moradia como direito social fundamental (art. 6º) e vinculou o exercício do direito de propriedade ao atendimento de sua função social (arts. 5º, XXIII, 170, III e 182, §2º). Assim, o domínio sobre um bem, especialmente urbano, não é absoluto: ele deve cumprir uma finalidade coletiva, garantindo o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

**4.3** - No caso da ocupação pelo MUCA, as famílias organizadas deram efetividade ao ordenamento constitucional ao converter um imóvel ocioso e abandonado em espaço habitável e comunitário, preservando-o e assegurando sua destinação social. Trata-se de um exemplo em que a coletividade, diante da omissão estatal, atua como agente de realização da função social da propriedade, e de satisfação concreta do direito à moradia. Direito este que constitui pressuposto para a efetivação de outros, como saúde, educação e vida com dignidade. À luz da Constituição, os ocupantes do imóvel são os verdadeiros garantes do cumprimento da função social da propriedade ao transformá-lo em moradias dignas, cabendo o Estado reconhecer e regularizar tal situação, convertendo a posse em instrumento legítimo de justiça social e de concretização dos direitos fundamentais.

## **5. O Centro de Acolhimento e Referência dos Camelôs e a Função Social da Ocupação**

**5.1** - Para além da garantia do direito fundamental à moradia dos ocupantes, a ocupação do MUCA, consolidada no imóvel em questão, contribui para assegurar o direito ao trabalho dos camelôs e o efetivo cumprimento de função social da cidade. O comércio ambulante exerce papel histórico e significativo na economia informal do Rio de Janeiro, sustentando milhares de famílias<sup>5</sup>. Ainda assim, as políticas públicas para esse segmento permanecem escassas, inconsistentes e frequentemente restritas a ações de repressão, em vez de regulação e apoio estruturante. A ocupação promovida pelo MUCA, por sua vez, não apenas enfrenta o déficit habitacional, mas ainda cumpre, em sua plenitude, a função social da propriedade, ao reunir habitação popular e atividades coletivas voltadas aos trabalhadores informais, reforçando a função social urbana, associada à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho.

**5.2** - A implantação em curso do Centro de Acolhimento e Referência e dos Camelôs pelo MUCA está em total consonância com os princípios da gestão democrática das cidades. Conforme o respectivo planejamento, tal Centro funcionará como espaço de acolhimento, oferecendo orientação jurídica, administrativa e social, promovendo a formalização das atividades, a capacitação profissional e o acesso a programas públicos e benefícios pertinentes, além de fortalecer o protagonismo comunitário e o diálogo com os poderes públicos.

**5.3** - Nessa esteira, destaca-se o projeto Emancipa Camelô, ação notória e importante para a comunidade, como oportunidade de alfabetização e conclusão dos estudos para aqueles que não tiveram essa chance. A iniciativa é voltada para a educação de jovens e adultos (EJA), e resulta de uma parceria entre o MUCA e a Rede Emancipa, tendo como sede a Ocupação Gilberto Domingos. Divulgado pelas redes sociais e por meio de panfletos, conta com professores voluntários, e as inscrições

---

<sup>5</sup> OBSERVATÓRIO DO TRABALHO CARIOSA. *Retrato do mercado ambulante no Rio de Janeiro: estimativas e perfil dos trabalhadores ambulantes na capital e na Região Metropolitana*. Prefeitura do Rio de Janeiro, 13 fev. 2025. Acesso em 27/10/2025. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://trabalho.prefeitura.rio/wpcontent/uploads/sites/22/2025/02/Nota-Tecnica-Observatorio.pdf.pdf>

podem ser feitas pelos números de WhatsApp divulgados. Tal atividade se coaduna plenamente com o cumprimento da função social da propriedade em benefício da coletividade.

**5.4** - De fato, o artigo 52-A da lei complementar municipal nº 264/2023, que alterou a congênere do Reviver Centro (Lei Complementar nº 229/2021), autorizou o Poder Executivo municipal a criar “Distritos Especiais” como forma de fomentar a ocupação urbana, por meio de subvenções e cessão de uso gratuito de imóveis. O § 1º desse artigo prevê expressamente que, entre as atividades elegíveis, estão os “centros de referência para comércio ambulante”. De igual modo, vale destacar a lei municipal nº 6.426/2018, que instituiu a obrigação do Poder Executivo de regulamentar depósitos públicos para armazenamento de mercadorias e equipamentos dos camelôs (como carrinhos, triciclos etc.). No entanto, passados mais de oito anos desde sua promulgação, tal regulamentação ainda não foi implementada, o que evidencia a omissão do poder público e agrava a vulnerabilidade desses trabalhadores.

**5.5** - Nesse contexto, pode-se verificar a existência de base legal sólida para a destinação não onerosa do imóvel para abrigar também o Centro de Acolhimento e Referência dos Camelôs, de modo a fortalecer políticas públicas e promover melhorias concretas na qualidade de vida e nas condições de trabalho da comunidade ambulante do Centro. Além de ser local de moradia dos camelôs, o que os mantém no centro da cidade, próximo ao seu local de trabalho, e facilita igualmente o acesso a outras regiões, a Ocupação Gilberto Domingos abriga diversos projetos sociais e eventos que atendem não apenas os moradores, mas toda a comunidade.

## **6. Enquadramento nos permissivos legais por meio da consolidação das sucessivas ocupações e do adequado cumprimento da função social constitucional**

**6.1** - A legislação federal prevê expressamente a possibilidade de transferência não onerosa de imóveis não operacionais para fins de habitação de interesse social,

conforme o § 6º-A do art. 22 da Lei nº 13.240/2015, incluído pela Lei nº 14.474/2022<sup>6</sup>. Tal dispositivo autoriza que a SPU declare a impossibilidade que transferência onerosa de imóveis públicos não operacionais em três hipóteses: (i) tratando-se de bem de uso comum do povo; (ii) tratando-se de imóvel que tenha ocupação consolidada por assentamento de baixa renda até a data de 7 de dezembro de 2022; (iii) outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa que puderem ser justificadamente caracterizadas, as quais serão submetidas à análise do INSS e poderão ser declaradas pelo dirigente máximo da autarquia.

**6.2** - A ocupação do prédio da Rua Riachuelo, nº 48 se adequa tanto ao caso de assentamento consolidado, quanto ao caso das hipóteses alternativas justificadamente caracterizadas, conforme apresentado a seguir.

**6.3 - *Ocupação consolidada por assentamento informal de baixa renda (art. 22, §6º-A da lei federal nº 13.240/2015)***

**6.3.1.** Conforme demonstrado no item 2 desta Nota Técnica, a Ocupação Gilberto Domingos, do MUCA, representa a continuação de uma experiência consistente, embora intermitente, de assentamentos de baixa renda no mesmo local ao longo dos anos. Dessa forma, observada a especificidade do afluxo-refluxo próprio dos movimentos sociais, o marco temporal previsto pela legislação apresenta-se observado no caso em análise, e autoriza a transferência não onerosa do imóvel para sua destinação à habitação social.

**6.3.2.** - Destaca-se que o termo “consolidado”, previsto no dispositivo legal, corresponde à tipologia de classificação de assentamentos precários formulada pela literatura especializada. Tal classificação visa a identificar quais intervenções seriam

---

<sup>6</sup> § 6º-A. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União poderá opinar tecnicamente pela inviabilidade de alienação onerosa de imóvel sob sua gestão, nos casos em que este se caracterizar como bem de uso comum do povo ou que tiver a ocupação consolidada por assentamentos informais de baixa renda, até a data de publicação deste parágrafo, sem prejuízo de outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa que puderem ser justificadamente caracterizadas, as quais serão submetidas à análise do INSS e poderão ser declaradas pelo dirigente máximo da autarquia. (Incluído pela Lei nº 14.474, de 2022).

necessárias para garantir ao assentamento o patamar básico de qualidade urbana e habitacional (DENALDI, 2022, p. 37).

Assentamento consolidado é aquele urbanizado, dotado de infraestrutura básica, regularizado ou não. Assentamento consolidável é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento ou remanejamento) de parte das famílias moradoras. Por seu turno, o assentamento não consolidável é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano, ou seja, é o núcleo comprometido por situações de risco, insalubridade ou outras situações não solucionáveis,<sup>13</sup> sendo, portanto, passível de “remoção” com solução de reposição da unidade habitacional (reassentamento)<sup>7</sup>.

**6.3.3.** O assentamento por ocupação em causa corresponde integralmente à tipologia “consolidada”, tendo em vista a plena infraestrutura urbana e habitacional estabelecida no local (Evento 103).

**6.3.4.** Por conseguinte, seja pelo aspecto temporal, seja pelo aspecto infraestrutural, apresenta-se como viável, legítima e legal a transferência não onerosa do imóvel em questão para fins de habitação social com base na primeira parte do §6º-A do art. 22. Ressalte-se que, aplicando os dispositivos da Lei 13.240/2015, o INSS já autorizou a transferência não onerosa de imóvel para fins de habitação social em circunstâncias muito mais difíceis do que as do caso em análise. Recentemente, a autarquia celebrou acordo judicial histórico para regularização de assentamento localizado no Edifício Segadas Viana, em Recife-PE, imóvel abandonado há anos que apresentava graves problemas estruturais. Embora o assentamento não pudesse ser considerado “consolidado” nos termos da tipologia especializada supracitada, a autarquia apresentou manifestação favorável à transferência não onerosa do imóvel,

---

<sup>7</sup> DENALDI, R. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, C. H.; DENALDI, R. (org.). Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília, DF: Ipea, 2022. Disponível em: [https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2022/11/218229\\_LV\\_Nucleos-Urbanos\\_Cap01\\_Rosana.pdf](https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2022/11/218229_LV_Nucleos-Urbanos_Cap01_Rosana.pdf). Acesso em: 28 out 2025.

viabilizando a regularização de ocupação presente no local desde 2021 (Processo Judicial nº 081013119.2021.4.05.8300).

#### ***6.4 - Outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa, justificadamente caracterizadas (art. 22, §6º-A da lei Federal nº 13.240/2015)***

**6.4.1.** Sobre se enquadrar na hipótese de consolidação do assentamento em observância do marco temporal, a ocupação do MUCA também se enquadra no comando, do mesmo dispositivo legal, que autoriza a transferência não onerosa em outras hipóteses justificadamente caracterizadas. A cláusula aberta de inviabilidade de transferência onerosa deve ser compreendida à luz da integralidade socioeconômica do diploma legal analisado. Diversos dispositivos da Lei nº 13.240/2015 têm sido duramente criticados por favorecerem o interesse privado especulativo, ampliando hipóteses legais de privatização dos imóveis da União ao prever, por exemplo, a destinação desses imóveis à integralização de fundos de investimento<sup>8</sup>. Nesse contexto, não é trivial que o legislador tenha autorizado o INSS a, *justificadamente*, reconhecer hipóteses de destinação não onerosa de imóveis operacionais para fins sociais.

**6.4.2.** O referido mecanismo legal exige justificação adequada para caracterização da transferência gratuita de imóveis públicos. Na hipótese da Rua Riachuelo, nº 48, entende-se que o assentamento de fato representa caso singular que justifica a aplicação localizada do dispositivo. Conforme documento de apresentação elaborado pela entidade (Evento 180 – Anexo 5), o MUCA é movimento social que há 22 anos atua de maneira organizada em defesa da categoria dos trabalhadores ambulantes, tendo inclusive integrado fóruns temáticos nacionais e internacionais. O movimento é fundado em torno de questão laboral social peculiar – o trabalho de ambulantes – e o próprio assentamento na Rua Riachuelo, nº 48 formou-se a partir de demanda específica advinda do ofício desses moradores: a necessária proximidade dos trabalhadores com os bairros de intensa atividade e frequência de bares, restaurantes e casas de shows, os núcleos de comércio informal como o Mercado Popular da

---

<sup>8</sup> SANTOS CARVALHO, C. Garantir a função social e ambiental das terras urbanas da União. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/garantir-funcao-social-e-ambiental-das-terras-urbanas-da-uniao/>. Acesso em: 28 out 2025.

Uruguaiana, e as ruas do centro comercial e financeiro da cidade. A vulnerabilidade social dos ocupantes é bem documentada no trabalho Caracterização Socioeconômica da Ocupação Gilberto Domingos (Evento 180 – Anexo 7).

**6.4.3.** Diversos documentos juntados aos autos (a exemplo do laudo técnico do Evento 103, a apresentação do MUCA no Evento 180 – Anexo 5, os relatórios das reuniões in loco organizadas pela Comissão de Soluções Fundiárias, entre outros) apontam que prédio em que a ocupação ocorre tem condições estruturais seguras, com serviços de água e luz custeados pelos próprios moradores. O próprio movimento social, em parceria com núcleo universitário de assessoria em arquitetura, realizou projeto arquitetônico de requalificação do imóvel, com anotação de responsabilidade técnica, e vem trabalhando de forma autônoma com reparos no imóvel (Evento 103).

**6.4.4.** Ademais, o MUCA vem adicionando camadas ao projeto de moradia popular, por meio da ampliação da função social conferida ao espaço: são oferecidos reforço escolar, atividades artísticas e esportivas, bem como assistência jurídica popular aos moradores. Há ainda previsão de destinação de um espaço no imóvel para a manutenção de um Centro de Acolhimento e Referência dos Camelôs, o estabelecimento do Pré-Vestibular/EJA Emancipa Camelô, com parceria com o Movimento de Educação Popular Emancipa, e o Curso de Formação em Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora, vinculado ao Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana – CESTEH / Fiocruz. Essas propostas, que aliam moradia às atividades laborais e de cuidados, alinham-se ao espírito de desenvolvimento social e econômico que pode ser fomentado por programas de requalificação urbana.

**6.4.5.** Os elementos supramencionados apontam para a singularidade do assentamento em análise e constituem justificativa suficiente para a declaração de inviabilidade da transferência onerosa pelo INSS. Outros elementos, pormenorizados abaixo, complementam a caracterização da Ocupação Gilberto Domingos como caso particular a ser protegido pela cláusula aberta da Lei nº13.240/2015, ao mesmo tempo em que funcionam, isoladamente, como mecanismos jurídicos viáveis para regularização do assentamento.

**6.5 - Zona Especial de Interesse Social (art. 4º, V, alínea f do Estatuto da Cidade) e Área de Especial Interesse Social no âmbito do Programa Reviver Centro (art. 21-A da lei complementar municipal nº 229/2021, acrescentado pela lei complementar municipal nº 264/2023)**

**6.5.1.** O Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001), em seu art. 4º, inciso V, alínea *f*, institui como instrumentos jurídicos de política urbana inclusiva as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reconhecendo juridicamente que determinadas porções do território urbano devem ser preservadas e reguladas segundo critérios de justiça espacial e da função social. As características específicas das ZEIS, seus diferentes tipos e parâmetros de uso e ocupação do solo são condicionadas e estipuladas nos planos municipais. Assim, na prática, este instituto se materializa em legislações municipais sob diferentes denominações, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, podendo receber outros nomes na legislação municipal, como ocorre, por exemplo, com as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)<sup>9</sup>.

**6.5.2.** Em estudo realizado por Luft e Ximenes (2023), as autoras avaliam que, ao longo da história do Município do Rio de Janeiro, a função mais representativa das AEIS foi ser estabelecida como condição para a intervenção do poder público em territórios populares, e para a realização de investimentos para urbanização e regularização urbanística e fundiárias. Tudo isto servindo à operacionalização de decisões políticas adotadas no âmbito de políticas habitacionais sob a responsabilidade das secretarias municipais, seja para avançar em obras de urbanização, seja para permitir a adoção de medidas ligadas à regularização da posse ou da propriedade<sup>10</sup>.

**6.5.3.** No presente caso, o imóvel situado na Rua Riachuelo, nº 48 foi formalmente classificado como Área de Especial Interesse Social (AEIS) pela lei complementar municipal nº 264/2023, que alterou a congênere nº 229/2021, instituidora

---

<sup>9</sup> BORGES, I. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. ENANPUR, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf> Acesso em: 26/10/2025.

<sup>10</sup> XIMENES, L. LUFT, R. As Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) no município do Rio de Janeiro: trajetória do instrumento e seu papel nas políticas habitacionais. | Belo Horizonte, ano 9, nº 16, p. 225-253, janº/junº 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/814/624>. Acesso em 26/10/2025.

do Programa Reviver Centro. Essa alteração incluiu o referido imóvel no Anexo V da legislação, nos termos do art. 21-A, que declara como AEIS, para fins de regularização fundiária e promoção da habitação popular, os imóveis situados na área da II Região Administrativa (Centro e Lapa). Portanto, a inserção do imóvel da Rua Riachuelo no programa municipal reflete um reconhecimento do Município de que a área central deve ser objeto de preocupação social planejada, e representa fator essencial para a implementação de políticas habitacionais que reconheçam e assegurem o direito à moradia de seus habitantes.

**6.5.4.** Após o reconhecimento do imóvel como AEIS, qualquer tentativa de alienação onerosa do imóvel contraria o interesse público e a própria razão de ser da norma urbanística que delimitou a área.

## ***6.6 - Indicação do imóvel no Programa de Democratização de Imóveis da União, ou Programa “Imóvel da Gente” (art. 2º do decreto federal nº 11.929/2024)***

**6.6.1.** O decreto federal nº 11.929/2024 instituiu o Programa de Democratização de Imóveis da União, também denominado “Imóvel da Gente”, e criou o respectivo Comitê Interministerial e os Fóruns Estaduais de acompanhamento. O objetivo central é assegurar o uso social e ambientalmente adequado do patrimônio imobiliário da União, priorizando o atendimento de demandas urgentes, como moradia, urbanização e regularização fundiária (art. 2º).

**6.6.2.** A Portaria SPU/MGI nº 1.971/2024 regula a composição e o funcionamento dos Fóruns Estaduais e Regionais de Apoio ao Programa, que têm por atribuição identificar imóveis vazios ou ociosos e propor destinações compatíveis com as diretrizes do referido Decreto. No Município do Rio de Janeiro, entre as pautas prioritárias do Fórum Regional está a destinação dos imóveis não operacionais do Fundo da Previdência Social para a Política de Habitação de Interesse Social, *destacando-se o caso do imóvel situado na Rua Riachuelo, nº 48.*

**6.6.3.** O Decreto nº 11.929/2024 também define quatro linhas de ação do Programa: 1. Provisão habitacional de interesse social; 2. Regularização fundiária e

urbanização; 3. Políticas públicas e programas estratégicos; e 4. Empreendimentos de múltiplos usos em grandes áreas. A Linha 1, de maior relevância neste caso, destina-se à provisão de moradia digna para famílias de baixa renda, articulando-se com o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Tal política tem possibilitado a transferência de terrenos federais a entes locais e entidades civis sem fins lucrativos para construção, reforma ou adaptação de unidades habitacionais. O Programa MCMV Entidades (Lei nº 14.620/2023) viabiliza, inclusive, financiamento subsidiado via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), permitindo a atuação de movimentos populares e cooperativas habitacionais, como o MUCA.

**6.6.4.** No Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Habitação de Interesse Social (SEHIS) manifestou, em reunião de 19 de março de 2024, interesse em desenvolver, em parceria com a SPU, um projeto de requalificação habitacional no imóvel da Rua Riachuelo, nº 48, inserindo-o nas rubricas do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Tal Programa permitiria que o imóvel, uma vez destinado à habitação de interesse social — mediante cessão não onerosa do INSS para a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e subsequente repasse a um ente para o projeto —, fosse reformado e convertido em unidades habitacionais para as famílias de baixa renda que já o ocupam, dando concretude ao princípio da função social da propriedade.

## **7. Conclusões e recomendações**

**7.1** - Esta **Nota Técnica** demonstra, de forma inequívoca, a urgência, a legitimidade e a legalidade da transferência não onerosa do imóvel localizado na Rua Riachuelo, n. 48, no Centro do Rio de Janeiro, em favor das dezenas de famílias em situação de vulnerabilidade social que atualmente o ocupam por meio do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA).

**7.2** - A análise detalhada aponta para o contínuo e prolongado descumprimento da função social da propriedade por parte do proprietário registral, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O prédio, classificado como “não operacional” e abandonado

há mais de quatro décadas, sem destinação pública ou social definida, tem sido, ao longo da história, palco de sucessivas ocupações que, ao contrário da omissão estatal, efetivamente cumprem a finalidade social dos imóveis urbanos.

**7.3** - Nesse cenário, a ocupação do MUCA não apenas atende ao direito fundamental à moradia digna para aproximadamente 40 famílias, majoritariamente compostas por mulheres e seus filhos, mas também revitaliza o espaço, criando um Centro de Acolhimento e Referência dos Camelôs. Este Centro, com atividades como o projeto Emancipa Camelô e cursos de formação, reforça o valor social do trabalho e promove a dignidade da pessoa humana, além de se alinhar aos objetivos de requalificação urbana da região central do Rio de Janeiro.

**7.4** - Diante do exposto, é impositivo o reconhecimento de que as circunstâncias específicas autorizam o INSS a outorgar não onerosamente o imóvel em favor da moradia de famílias vulneráveis. A Lei nº 14.474/2022 (que acrescentou o § 6º-A ao art. 22 da Lei nº 13.240/2015) oferece os permissivos legais para tal medida, seja pela consolidação das sucessivas ocupações de baixa renda no mesmo local desde 1997, que estabelecem uma *continuidade fática e estrutural*, seja pela caracterização de outras hipóteses de inviabilidade de alienação onerosa, justificadas pela *singularidade do assentamento, o cumprimento exemplar da função social pelos ocupantes e o engajamento com projetos sociais de relevância*.

**7.5.** Adicionalmente, a classificação do imóvel como Área de Especial Interesse Social (AEIS) pela lei complementar municipal nº 264/2023, e sua inserção no Programa "Imóvel da Gente" (decreto federal nº 11.929/2024), com o interesse manifestado pela Secretaria de Habitação de Interesse Social (SEHIS) em um projeto de requalificação habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, solidificam a base legal e política para a destinação social do bem.

**7.6** - Recomenda-se, portanto, o reconhecimento da continuidade e da consolidação da ocupação do MUCA, seu consequente e pleno enquadramento no permissivo legal. Recomenda-se ainda a continuidade das tratativas inerentes à outorga não onerosa do imóvel às famílias atualmente residentes na ocupação, transformando

um conflito possessório em um projeto de justiça e solidariedade sociais, garantindo moradia digna, valorizando o trabalho e a função social da cidade.

Campus da Gávea, novembro de 2025.

Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas  
Departamento de Direito da PUC-Rio

Participaram da elaboração desta Nota Técnica:

Adriano Pilatti  
Ana Caroline Portes  
Arthur de Souza Marinho  
Bernardo Santiago  
Júlia Rezende  
João Vitor S. Costa  
Maria Eduarda Marins de Souza  
Maria Júlia Santos  
Maria Paula Souza do Nascimento  
Mariana Albuquerque  
Pedro Marcos Fortunato  
Rachel Délmas Leoni  
Rafael Mendonça  
Vida Diniz  
Vinicius Papaleo