

Regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017 e a proteção do direito constitucional à moradia

Arnaud Marie Pie BELLOIR*

Layla Andrade Barros MOREIRA**

RESUMO: Este artigo busca refletir se a Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana brasileira, contemplou o direito constitucional à moradia. Para consecução da reflexão são analisados o conceito de regularização fundiária e a definição de núcleo urbano informal, bem como os principais instrumentos da Reurb (Regularização Fundiária Urbana): concessão de uso especial para fins de moradia, legitimação de posse e legitimação fundiária. Posteriormente, após apresentação do conteúdo da Lei nº 13.465/2017, são considerados os aspectos normativos que envolvem a proteção do direito constitucional à moradia, para, enfim, sedimentar a perspectiva adotada na Lei em comento.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização fundiária urbana; moradia; propriedade.

SUMÁRIO: 1. Introdução; – 2. Lei nº 13.465/2017; – 2.1. Conceito de regularização fundiária urbana; – 2.2. Definição de núcleo urbano informal; – 2.3. Instrumentos da Reurb; – 2.3.1. Concessão de uso especial para fins de moradia; – 2.3.2. Legitimação de posse; – 2.3.3. Legitimação fundiária; – 3. Lei nº 13.465/2017: constitucionalidade; – 3.1. Função social da propriedade; – 3.2. Função social da posse; – 3.2.1. Posse autônoma; – 3.2.2. Caso da Favela Pullman; – 3.2.3. Posse na Lei n. 13.465/2017; – 3.3. Direito fundamental à moradia; – 4. Conclusão; – Referências.

TITLE: *Urban Land Regularization under Law n. 13,465/2017 and the Protection of the Constitutional Right to Housing*

ABSTRACT: *This article aims to reflect on whether Law 13.465 / 2017, which discusses Brazilian urban land regularization, contemplates the constitutional right to housing. In order to carry out this reflection, the concept of land regularization and the definition of an informal urban nucleus are analyzed, as well as the main instruments of Reurb (Law 13,456 / 2017, which aims to promote urban land regularization in Brazil): concession of special use for housing purposes, legitimation of possession and land legitimation. Subsequently, after presenting the content of Law 13,465 / 2017, the normative aspects that involve the protection of the constitutional right to housing are considered, in order to consolidate the perspective adopted in the Law in question.*

KEYWORDS: *Urban land regularization; ownership, property.*

CONTENTS: 1. Introduction; – 2. Law 13,465/2017; – 2.1. Concept of urban land regularization; – 2.2. Definition of informal urban centers; – 2.3. Reurb instruments; – 2.3.1. Concession of special use for housing purposes; – 2.3.2. Possession legitimation; – 2.3.3. Land legitimacy; – 3. Law 13,465/2017: constitutionality; – 3.1. Social function of property; – 3.2. Social function of ownership; – 3.2.1. Autonomous possession; – 3.2.2. Favela Pullman case; – 3.3. Possession under Law 13,465 / 2017; – 3.3. Fundamental right to housing; – 4. Conclusion; – References.

* Doutor em Direito pela Droit Privé (Université Panthéon-Assas Paris II). Mestre em Direito Privado pela Université Panthéon Paris I. Mestre em Direito Processual pela Université Panthéon-Assas Paris II. Professor da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

** Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Bacharel em direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Assessora Parlamentar de Relações com as Comissões na Câmara Municipal de Ipatinga/MG. Advogada.

1. Introdução

A relação do homem com o solo transcende a relação material do indivíduo com uma coisa, traduzindo-se em verdadeiro viabilizador de sua subsistência. A temática é ampla, contudo, algo evidentemente incontroverso é que o solo nunca é apenas um pedaço de terra.

Apesar das diferentes concepções da origem de legitimidade da apropriação do solo pelo particular, construídas por pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, em todos eles a apropriação do solo já se verifica vinculada à ideia de subsistência de vida digna, de vida com o mínimo necessário.¹

Fixar-se em determinado local é muito mais do que contar com um teto sobre sua cabeça. Poder repousar em seu domicílio, refugiar-se dos perigos do mundo, cercado de um ambiente que reflete a sua própria identidade, é essencial para concretização do mínimo necessário ao exercício de uma vida digna.

Para vislumbrar o asseverado, basta pensar nas diversas facetas da vida humana: família, trabalho, saúde, lazer, e imaginar o quão difícil é para o homem aproveitá-las sem contar com um local que o permita repousar com tranquilidade. Como desenvolver-se e existir no mundo preocupando-se com o mais elementar à sobrevivência humana? Como exercer sua subjetividade se a sobrevivência se faz o objetivo primordial e inadiável?

Partindo deste ponto de vista, o presente texto objetiva indagar se o direito constitucional à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal, é suficientemente protegido pela Lei nº 14.465/2017 que disciplina a regularização fundiária no Brasil.

Para promoção dessa reflexão são analisados o conceito de regularização fundiária urbana, a definição de núcleo urbano informal e os principais instrumentos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) trazidos pela lei em comento, quais sejam, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), a legitimação de posse e a legitimação fundiária urbana.

Os termos e omissões da lei são confrontados, nesta pesquisa, com a função social da propriedade, a função social da posse e com o direito à moradia, o que permite sustentar

¹ OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes de. Regime jurídico dos bens imóveis no direito brasileiro. In: AZEVEDO, Fábio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra (Org.). *Direito imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 11.

que este não foi devidamente observado, de acordo com o previsto na Constituição da República Federativa do Brasil.

2. Lei nº 13.465/2017

2.1. Conceito de regularização fundiária urbana

A regularização fundiária consiste na realização de políticas públicas que objetivam inserir os imóveis no universo jurídico, observando os aspectos sociais, econômicos e ambientais envolvidos. O conceito de regularização fundiária está expresso no artigo 9º da Lei nº 13/465/2017:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes [...]

A titulação dos ocupantes, como finalidade do dispositivo legal, atesta que o legislador optou por uma visão restritiva da regularização fundiária, que a aproxima de seu viés mercadológico, pois a incorporação e a titulação permitem o cumprimento de obrigações fiscais e a utilização dos bens imóveis como ativo financeiro, mas não necessariamente satisfazem o direito à moradia.

A previsão de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais no artigo em comento ampliam o conceito de regularização fundiária, contudo, melhor seria se o legislador tivesse elencado o direito à moradia como seu elemento estruturante.

Além disso, o texto indica que as medidas suscitadas servem à incorporação e à titulação, e não o contrário, ou seja, as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais não são o objetivo prioritário da regularização fundiária, mas apenas um meio para viabilização da incorporação dos imóveis e da titulação dos ocupantes.

É importante mencionar que a Lei nº 11.977/2009, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ao trazer o conceito de regularização fundiária elencava a garantia do direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas

jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por meio de uma análise comparativa, é perceptível que o artigo 46 considerava os fins sociais como elementos estruturantes do conceito de regularização fundiária, de maneira que o direito à moradia, as funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente equilibrado eram a própria razão de ser da regularização fundiária.

Na Lei nº 13.465/2017, a moradia deixa de figurar como razão da regularização fundiária e passa a ser um entre os vários objetivos da Reurb, como atesta a sexta posição na lista do artigo 10:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: [...] VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas [...]

Fica manifesto, portanto, que a lei em comento representa um retrocesso não apenas terminológico, como também fundamental, pois o direito à moradia foi extirpado do conceito de regularização fundiária para constar como um dos objetivos da Reurb a ser observado por ocasião da regularização, tornando-se um elemento ordinário e, sobretudo, exógeno de limitação e não de valoração, da utilização dos instrumentos da Reurb.

2.2. Definição do Núcleo Urbano Informal

O objeto da regularização fundiária, nos termos do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017, são os núcleos urbanos informais, que são definidos como clandestinos, irregulares ou nos quais não foi possível a titulação por qualquer outro modo:

Art. 11 [...] II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização [...]

Infere-se da dicção legal que a informalidade se apresenta como conceito genérico, enquanto a clandestinidade e a irregularidade seriam espécies.

Ressalte-se, ainda, que o mesmo artigo, trazendo a conjunção “ou”, indica que a clandestinidade, a irregularidade e a impossibilidade de realizar a titulação são hipóteses autônomas, embora possam ser articuladas.

Na lei revogada (Lei nº 11.977/2009), no lugar de núcleo urbano informal, era utilizada a expressão “assentamentos irregulares”, cujo conceito já apresentava as palavras “informais” e “irregulares”:

Art. 47. [...] VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia [...]

Embora em uma norma se fale em núcleo urbano informal e na outra se fale em assentamentos irregulares, ambos diplomas descaracterizam a situação de fato dos ocupantes como uma situação jurídica e, conseqüentemente, afastam a aplicação da disciplina jurídica correspondente e a efetivação dos valores constitucionais atinentes.

Se na lei nº 11.977/2009 a irregularidade, apesar de equiparada à informalidade, caracteriza os assentamentos, atribuindo maior juridicidade ao conceito numa forma nítida de reprovação jurídica, na lei nº 13.465 de 2017, a informalidade tornou-se o critério preponderante de qualificação dos núcleos urbanos ostentando maior consonância com o objetivo da regularização e menor taxa de reprovação pelo ordenamento jurídico.

De fato, a informalidade, no âmbito jurídico, não é necessariamente uma situação transgressora de uma norma e pode, inclusive, ser instituída juridicamente, como no caso dos contratos consensuais que, em razão do princípio do consensualismo presente no artigo 107 do Código Civil, são válidos e eficazes, ainda que dispensada a exigência de uma forma específica.²

Nota-se, ademais, que informalidade é, em regra, inerente a configuração das situações de fato geradoras de direitos, como atesta a inexistência de requisitos para a aquisição da posse, bastando a possibilidade fática de exercício de algumas das faculdades inerentes a propriedade,³ ou a exteriorização de fato da estabilidade do relacionamento,

² Neste sentido: SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018, p. 224. Segundo este autor, “o direito brasileiro adota o princípio do consensualismo ou da liberdade das formas, como se extrai do art. 107 do Código Civil vigente, segundo o qual a validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir”.

³ Artigo 1.204 do Código Civil.

ou a sua notoriedade extrínseca, para o estabelecimento da união estável.⁴

A informalidade pode ainda resultar, pontualmente, da desqualificação do contrato como negócio jurídico, classicamente considerado como “veste jurídico-formal das operações econômicas”⁵, e da prevalência das relações contratuais de fato “que se estabelecem na vida prática a despeito da ausência de um negócio jurídico válido ou existente que lhes sirvam de fundamento”⁶, o princípio da boa-fé objetiva justificando o afastamento da nulidade de um contrato “faticamente” executado pelas partes sem as devidas formalidades exigidas para sua validade.⁷

No que diz respeito à irregularidade, e diante da ausência de definição legal, a palavra se refere às situações que, embora não sejam transgressoras de determina norma jurídica, ensejam pouca ou nenhuma proteção jurídica em razão de nascerem e permanecerem num contexto incompatível com uma intervenção do ordenamento jurídico, como se pode observar no tratamento legal da obrigação natural (artigo 814 do Código Civil), das situações sociais de amizade ou de cortesia (artigo 736 do Código Civil), da mera permissão ou tolerância (artigo 1.208 do Código Civil) e da quitação incompleta (artigo 320, parágrafo único).

No caso da obrigação natural a irregularidade está presente na paralização do direito de exigir e na impossibilidade de repetição do pagamento, caracterizando uma situação “limítrofe à reprovação jurídica”,⁸ em razão de uma disposição hostil da lei que a impede de ter um caráter civil.⁹ Nas palavras de Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber, com a obrigação natural:

[...] Constitui-se, desse modo, em expediente útil à tradição romano-germânica, destinada a permitir que prevaleça, em certas situações de baixa aprovação social, a solução espontânea de prestações que, por não decorrerem de fato ilícito, não poderiam ser devolvidas, mas que por se originarem em conduta indesejada, não são capazes de

⁴ TEPEDINO, Gustavo; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. *Fundamentos do direito civil: direito de família*, vl. 6, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 184.

⁵ ROPPO, Enzo. *O contrato*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 11.

⁶ SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018, p. 416.

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ), 3ª T., REsp. nº 1.881.149/DF. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento: 01.06.2021. Nesta decisão, foi mantido um contrato de franquia, apesar de nulo por vício de forma, porque a franqueada “colocou em prática os termos contratados, tendo recebido treinamento da recorrida, utilizado a sua marca e instalado as franquias”. A situação contratual informal tornou-se assim irreversível, por impossibilitar a franqueadora, que recebera as prestações contratuais, pleitear a nulidade, sem ofender o princípio da boa-fé objetiva e a vedação do comportamento contraditório.

⁸ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Código Civil interpretado*, vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 667.

⁹ TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. *Fundamentos do direito civil*, vol. 2, obrigações. Rio de Janeiro: Forense, p. 20-21.

configurar uma obrigação propriamente dita.¹⁰

O artigo 814 do Código Civil ilustra a obrigação natural associada a ideia de irregularidade assim considerada. Ao dispor sobre o jogo e a aposta, o legislador deixa expresso a natureza contratual dessas atividades, mas determina que este tipo de contrato não obriga, sendo inexigíveis as obrigações geradas, ficando o devedor impedido de pleitear a repetição do pagamento efetuado.¹¹

O tratamento das obrigações naturais se aproxima do status atribuído ao ocupante na lei comentada, pois ambas as situações se revelam como “indesejáveis” ou em razão de sua proximidade com os preceitos morais (obrigação natural) ou por causa da ilicitude “tout court” (ocupante), embora sejam consideradas socialmente inevitáveis pelo ordenamento jurídico. Diante da realidade que se impõe, o legislador reconhece a existência dos institutos e lhes concede tratamento no limiar da juridicidade, situando-se a obrigação natural “no verdadeiro confim entre a licitude e a ilicitude”.¹²

No mesmo sentido, o artigo 319 do Código Civil¹³ se refere à regularidade para designar à quitação completa e, portanto, juridicamente perfeita, em relação aos requisitos formais constantes no caput do artigo 320.¹⁴ Todavia, no intuito de não deixar o devedor completamente desamparado quando não podia moral ou materialmente exigir do credor a quitação ou quando esta se encontra incompleta, a lei atribui a quitação certo valor probatório no estado em que está, irregular ou ausente, como atestam os termos do artigo 320, parágrafo único do Código Civil: “Ainda sem os requisitos estabelecidos neste artigo valerá a quitação, se de seus termos ou das circunstâncias resultar haver sido paga a dívida”.

As relações de cortesia ou amizade, por sua vez, bem como as situações de permissão e tolerância, não são expressões disfarçadas de uma transgressão ou de uma conduta antijurídica de quem as pratica. O legislador as reconhece plenamente como manifestações espontâneas do corpo social, nascendo e se mantendo voluntariamente à

¹⁰ Ibid., p. 20-21.

¹¹ Artigo 814 do Código Civil: “As dívidas de jogo ou de aposto não obrigam o pagamento; mas não se pode recobrar a quantia, que voluntariamente se pagou, salvo de foi ganha por dolo, ou se o perdente é menor ou interdito”.

¹² TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. *Obrigações: fundamentos do direito civil*, 3ª ed, vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

¹³ Artigo 319 do Código Civil: “O devedor que paga tem direito a quitação regular, e pode reter o pagamento, enquanto não lhe seja dada”.

¹⁴ Caput do artigo 320 do Código Civil: “A quitação, que sempre poderá ser dada por instrumento particular, designará o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, o tempo e o lugar do pagamento, com a assinatura do credor, ou do seu representante”.

margem do direito.

São situações fáticas que, além do baixíssimo nível de relevância para o ordenamento jurídico, caracterizam, segundo Jean Carbonnier, um direito facultativo no qual “a autonomia privada é também a liberdade, amplamente deixada aos homens, de permanecer na pura ausência que é o não-direito”.¹⁵

Assim, o transporte efetuado gratuitamente, por amizade ou cortesia, seria nem contrato típico nem contrato atípico de transporte gratuito, mas mero acordo de convivência social no qual as partes escolhem livremente ficar fora da esfera jurídica contratual e de sua obrigatoriedade, conforme alude o artigo 736 do Código Civil. De igual modo, a permissão e a tolerância, consistentes na inércia do proprietário da coisa diante de fato contrário aos seus próprios interesses, impede que se configure a posse e as suas consequências em favor daquele que a utiliza, de acordo com o art. 1.208 do Código Civil.

Esses exemplos visam demonstrar que o ordenamento jurídico pode não atribuir a determinadas situações fáticas a plenitude dos efeitos que são normalmente esperados ou desejados, mas, por constituírem hipóteses lindeiras a juridicidade, o direito não as ignora completamente, de modo a lhes conceder consequências jurídicas mínimas, como, justamente, na situação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais.

Na Lei nº 13.465, de 2017, a compreensão da informalidade tem sofrido ainda uma ampliação qualitativa, pois, além de traduzir a ausência do direito na situação considerada, tornou-se um critério genérico de qualificação dos núcleos urbanos informais, sendo necessário que estes sejam caracterizados por sua clandestinidade, irregularidade ou, de forma ainda mais aberta, pela existência de qualquer outro motivo que tenha obstado a titulação dos ocupantes em relação ao imóvel.

Em comparação com a Lei nº 11.977/2009, a introdução da palavra “clandestinidade” suscita maior necessidade de reflexão e definição.

Ao trazer o termo clandestinidade no inciso II, do artigo 11, o legislador, por uma razão técnica, acaba remetendo ao instituto da posse.

¹⁵ CARBONNIER, Jean, *Flexible Droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10^a.ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 38 (tradução nossa). O autor alerta que o não-direito não é o equivalente a um direito injusto (dysnomia, que seria, por exemplo, o direito hitleriano), nem exatamente a ausência de contencioso nas relações humanas, pois o direito é vivenciado pela maioria dos indivíduos sem processo judicial. O não-direito, afirma o autor, “tem o significado mais grave: que o homem poderia não precisar do direito” (ibid., p. 26, tradução nossa).

O asseverado decorre do fato de que o termo “clandestinidade” se refere, no Código Civil, a um vício possessório. A posse adquirida mediante meio ardiloso é, justamente, qualificada como “posse clandestina”. Adverte-se, no entanto, que a clandestinidade não caracteriza a posse em si, mas indica exclusivamente o modo vicioso de sua aquisição. Essa impropriedade técnica de linguagem é apontada pela doutrina, nos seguintes termos:

A posse clandestina é aquela que se adquire por meio insidioso, sem que o antigo possuidor se dê conta do ato aquisitivo. Clandestina não é a posse, mas a sua origem, que se caracteriza no momento em que a atividade do novo possuidor se exterioriza, cessando o estado de clandestinidade.¹⁶

Essencial observar que, sendo a clandestinidade um dos modos de aquisição da posse, adquirir-se-á a posse injusta para os efeitos legais, somente se cessados os atos de clandestinidade. Disso resulta que, enquanto durar a prática de atos clandestinos, o poder de fato exercido não se qualifica como posse, conforme expressa o artigo 1208 do Código Civil: “não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade”.

Sustenta-se, portanto, que a escolha do termo clandestinidade parece ter sido feita, na lei comentada, no significado técnico do Código Civil, como vício de aquisição da posse e não como posse adquirida, precisamente para afastar qualquer possibilidade de exercício da posse pelos ocupantes de núcleos urbanos informais, privando-os dos efeitos jurídicos que, justamente, poderiam alegar se fossem possuidores.

Essa conclusão é reforçada considerando que se assim não fosse, a situação de fato do ocupante assemelhar-se-ia a do possuidor injusto, conclusão que precisa ser rechaçada frente as definições, pela Lei nº 13.465/2017, do ocupante (art. 11, VIII), da legitimação fundiária (art. 23) e da legitimação de posse (art. 25), nas quais o legislador não alude à posse injusta.

Argumenta-se, ainda, no mesmo sentido, que a lei nº 13.465 de 2017 define expressamente a situação dos ocupantes de bem público como detenção e não posse,

¹⁶ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. *Fundamentos do direito civil*, vol. 5, direito reais. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 45.

como poderia tê-lo feito, como se verá infra:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 [...]

De fato, não existe detenção justa ou injusta, pois, caso o detentor se recuse a devolver o bem ao possuidor em nome de quem se obrigou a conservar a posse, restará configurada não uma detenção injusta, mas, por interversão do título, uma posse precária, adquirida mediante abuso de confiança.

E não se poderia dizer que incorre em equívoco a lei ao falar em “núcleo urbano consolidado” e, ao mesmo tempo, em clandestinidade, pois esta se refere ao vício possessório que a lei considera, *in casu*, como permanente até a regularização da área, se tratando de um elemento constitutivo do núcleo urbano informal. O caráter consolidado do núcleo implicada, por sua vez, a irreversibilidade da situação de fato criada em razão do tempo decorrido da ocupação e mantida ope legis na clandestinidade, obstando qualquer possibilidade de retorno a condição jurídica anterior.

Conclui-se, portanto, que o legislador de 2017, aludiu expressamente à clandestinidade, para evitar a configuração da posse e a deflagração de seus efeitos. É o que se verifica nos incisos II e VI do artigo 11, que utilizam a palavra ocupantes, enquanto poderiam falar em possuidores.

Art. 11 [...] II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização [...] VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse [...]

Se a desvinculação com a clandestinidade é inevitável no caso das áreas públicas se tratando de detenção, a sua manutenção foi deliberada para as áreas privadas, indicando a intenção inequívoca do legislador de criar um conceito autônomo de núcleo urbano informal, caracterizado por uma “não-posse” ou posse degradada, insuscetível de produzir a plenitude de seus efeitos, senão a partir do momento de seu reconhecimento ou saneamento pelos mecanismos da regularização fundiária.

Corroborando o suscitado o instituto da legitimação de posse, destinada aos imóveis urbanos de titularidade privada, pois o artigo 25 da nova lei de regularização fundiária prevê o reconhecimento da posse mediante ato do poder público e, nos termos do artigo 26, o tempo para posterior aquisição do direito de propriedade só começa a contar a partir do registro do título de posse. Desse modo, a posse (no sentido do art. 1.196 do Código Civil) só existe a partir da chancela do poder público, que transforma a situação anterior ao eliminar a clandestinidade e a irregularidade.

Do mesmo modo, no pertinente aos imóveis públicos, caberá a legitimação fundiária, que concederá o título de propriedade e, conseqüentemente, a posse, que só existe após ato do poder público, nos termos do artigo 23 da Lei nº 13.465/2017.

A informalidade, contida no conceito de núcleo urbano informal, atua no sentido de impedir que os efeitos de uma posse adquirida se produzam em favor dos ocupantes de áreas públicas e privadas, obstando a usucapião, excetuando-se a previsão da usucapião coletiva urbana prevista no artigo 10 da Lei nº 10.257/2001.

Assim sendo, os elementos qualificadores do núcleo urbano informal, a informalidade, associada à clandestinidade e a irregularidade, atuam como óbice à posse e aos seus efeitos, denotando uma ausência do direito, e, apenas acidentalmente, por meio da regularização, é reconhecida aos ocupantes a posse, somente quando intrincada com o direito de propriedade.

O exposto encontra guarida na compreensão da hipótese de “não-direito” (“non-droit”) de Jean Carbonnier. O referido autor exprimiu na revista “Archives de Philosophie du Droit”, em 1963, uma postura sociológica, em contraponto às concepções dogmáticas, segundo a qual o direito não ocupa toda a sociedade humana, de modo que, ao lado do direito, existem espaços “vazios de direito”.¹⁷

O homem, em determinadas situações sociais (o não-direito como dado objetivo) ou individuais (o não-direito como opção pessoal), pode não precisar do direito, ou não necessitar de tanto direito. O não-direito representa, assim, uma “autolimitação” do direito ou a diminuição mais ou menos acentuada de sua atuação. O direito, voluntariamente, se afasta das zonas que lhe pertence ou ocupava, criando “tempos e

¹⁷ CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10^a ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 25, tradução nossa.

lugares de não-direito”.

Por mais paradoxal que seja, é o próprio direito que cria as “instituições jurídicas de não-direito” por motivos de oportunidade contingente, como no caso emblemático da regra da legalidade dos crimes e delitos que provoca uma “descontinuidade do direito criminal”, o não-direito sendo o princípio e o direito a exceção.¹⁸

Um dos fenômenos significativos do não-direito é, ainda, segundo o autor, a “resistência dos fatos frente ao direito”, embora constitutivos de sua violação, o que pode evidenciar um direito vendado diante da realidade.¹⁹ É, justamente, o que ilustra a lei em comento.

Assim, tratando-se do núcleo urbano informal, verifica-se uma situação na qual o direito afugenta fatos que deveriam ter repercussões jurídicas. Segundo o eminente autor:

O não-direito é a ausência de direito nas relações humanas nas quais o direito teria a vocação teórica a estar presente. Não é, evidentemente, o “antidireito”, o direito injusto que é um fenômeno positivo. O não-direito é uma negação, uma ausência característica.²⁰

Nota-se, portanto, que a informalidade sequer chega a ser considerada uma situação ilegal ou reprovável juridicamente, sendo, na verdade, ignorada, como se o direito se recusasse a contemplar a situação dos ocupantes até o seu reconhecimento jurídico ulterior.

Ainda que um núcleo urbano informal seja consolidado, e que os ocupantes sejam verdadeiros possuidores e moradores, a Lei nº 13.465/2017 “reduz” a sua existência legal que, efetivamente, surgirá quando a administração pública entender por bem reconhecê-la. Evidencia-se, deste modo, conforme explica Jean Carbonnier, que “o não-direito é a essência”, enquanto “o direito o acidente”.²¹

Assim, no conceito de núcleo urbano informal, estampado no artigo 11, II, da lei de 2017, a informalidade, conforme hipótese exposta, reforça uma compreensão dos ocupantes à margem do direito.

Deliberadamente, portanto, optou-se por excluir a posse como instituição jurídica de

¹⁸ Ibid., p. 28 a 30, tradução nossa.

¹⁹ Ibid., p. 32, tradução nossa.

²⁰ CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10^a ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 25 e 26, tradução nossa.

²¹ Ibid., P. 34, tradução nossa.

referência, ainda que o ocupante exerça, de fato, poderes inerentes à propriedade, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil, que o elegeria como legítimo beneficiário de uma proteção jurídica plena, considerando, principalmente, o exercício do direito à moradia.

2.3. Instrumentos da Reurb

O artigo 15 da Lei nº 13.465/2017 traz rol exemplificativo dos institutos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Reurb, entre os quais se destacam a concessão de uso especial para fins de moradia, a legitimação de posse e a legitimação fundiária.

2.3.1. Concessão de uso especial para fins de moradia

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) foi disciplinada pela Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e mantida em vigor em razão da Emenda Constitucional nº 32/2001, como forma de buscar alternativas capazes de solucionar a problemática advinda da ocupação de bens públicos, uma vez que o artigo 183, §3º da Constituição de República impede a realização da usucapião em tais casos.

O instituto busca promover direitos aos ocupantes de bem público de forma gratuita, administrativa ou judicial, vinculando-o à finalidade da moradia. O conceito do instituto está estampado no artigo 1º da MP, alterado pela Lei nº 13.465/2017.

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidades 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.

Saliente-se que a concessão especial de uso para fins de moradia é um direito subjetivo do possuidor, desde que presentes os requisitos, de modo que o legislador atribuiu ao Poder Público uma atividade vinculada, conferindo maior segurança aos beneficiários.

A compreensão do destinatário da CUEM como possuidor só é possível a partir da declaração de sua qualificação nestes termos, pois a Lei nº 13.465/2017 tenta impedir a posse do ocupante, adotando a regra de que ocupação e a posse são situações distintas, a menos que articulada com um dos instrumentos da Reurb.

No caso da CUEM, justamente, observa-se o reconhecimento legal, a favor do

“possuidor” do imóvel público, do direito de adquirir pela posse prolongada de 5 (cinco) anos, não a propriedade do bem público (vedado constitucionalmente), mas o direito de uso deste para fins de moradia, ou seja, uma posse definitiva fundada, não mais no mero exercício de fato da posse (*ius possessionis*), mas no título propiciado pela aquisição do referido direito de concessão de uso (*ius possidendi*).

O instituto foi introduzido no artigo 1.225 do Código Civil, pela Lei nº 11.481/2007, que acrescentou o inciso XI no rol dos direitos reais e também está no artigo 15, XII da Lei nº 13.465/2017, como um instrumento da Reurb.

A concessão de uso especial para fins de moradia não se confunde com a concessão de uso, que é disciplinada no Decreto-Lei nº 271/1967, no artigo 7º, incluída no rol de direitos reais do Código Civil (no artigo 1225, XII, sob a denominação de concessão de direito real de uso.

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas [...]

A concessão de direito real de uso diferencia-se da concessão especial de uso para fins de moradia porque não possui escopo exclusivamente habitacional, enquanto a CUEM se assemelha à usucapião especial urbana, sendo requisito para o perfazimento do direito subjetivo, a posse ininterrupta e pacífica por cinco anos até 22 de dezembro de 2016, imóvel urbano de até 250m², uso do terreno para fins de moradia do possuidor ou de sua família e que o possuidor não tenha a propriedade de outro imóvel urbano ou rural.

Na concessão de uso especial para fins de moradia, o titular adquire um direito real, que lhe propicia a posse direta sobre um bem público, sendo o instituto uma alternativa à impossibilidade de usucapir bens públicos, conforme sustentado pela doutrina:

Cuida-se de tratamento legislativo estabelecido em razão da proibição constitucional de usucapião de bens públicos. Como não se afigura passível de usucapião, ou seja, de aquisição originária da propriedade de bem público, confere-se ao particular instrumento que permite a

transmissão da posse, desde que preenchidos os requisitos legais.²²

Com efeito, diferencia-se a concessão de uso especial para fins de moradia da legitimação fundiária, porque aquela não perfaz o título de propriedade, como, também, não está submetida à discricionariedade do Poder Público. De fato, de acordo com Anderson Schreiber:

O título de concessão de uso pode ser obtido gratuitamente, pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública, ou pela via judicial, se negado pelo órgão público (art. 6º). Trata-se, para parte da doutrina, de verdadeiro direito potestativo do possuidor, já que, preenchidos os requisitos legais, o poder público é obrigado a conceder o referido título.²³

Dado os requisitos impostos, a CUEM favorece mais frequentemente grupos vulneráveis, que não ficam ao alvedrio da Administração, sendo possível, inclusive, o ajuizamento de ação para declaração do direito em questão.²⁴

2.3.2. Legitimação de posse

A legitimação de posse era conceituada no artigo 47, IV da Lei nº 11.977/2009.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

Ainda, o artigo 59 do mesmo diploma legal, asseverava que: “a legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia”.²⁵

O instituto passou a ser disciplinado pela Lei nº 13.465/2017, que a conceitua no artigo 25, alterando o conceito existente.

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel

²² TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. *Direitos reais: fundamentos do direito civil*, 2ª ed, vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 368.

²³ SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018, p. 786.

²⁴ Artigo 6º, §3º, da Medida Provisória 2.220/2001: “§3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença”.

²⁵ *Ibid.*

objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. [...]

Como se pode observar, a legitimação de posse garante a expedição de um título de posse de imóvel objeto da Reurb, sendo possível sua conversão em título de propriedade, desde que cumpridos os critérios relativos à usucapião constitucional do artigo 183 da CRFB/88, ou, não sendo possível a aplicação do artigo 183, a concessão do título de legitimação de posse continuará sendo possível desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

Fica evidente, nesta modalidade de regularização fundiária, a distinção da posse (art. 1196 do Código Civil) e da ocupação (Lei nº 13.465/2017), art. 11, VIII) como situação na qual o ocupante mantém um poder de fato sobre o imóvel em núcleo urbano informal, pois, a legitimação de posse transforma, justamente, a ocupação em posse, tornando, portanto, com base nessa transformação, a usucapião possível. Essa distinção resulta expressamente da letra do artigo 26 da lei em comento.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral [...]

De fato, como lembrado pelo Ministro Luis Felipe Salomão em acórdão no qual se discutia a possibilidade ou não de usucapião de parte de imóvel alheio:

No rumo dessas ideias, importa dizer que, independentemente da espécie de usucapião alegada, a comprovação do exercício da *posse* sobre a coisa será sempre indispensável, sendo a constatação daquele elemento condição obrigatória à aquisição da propriedade. Isso por uma razão óbvia: a usucapião é efeito da posse, dos mais importantes, aliás, consistindo em instrumento de conversão da situação fática do possuidor em direito de propriedade ou em outro direito real.

A legitimação de posse diz respeito a um modo de aquisição originário do direito de propriedade por conversão em propriedade do título de posse conferido por ato do poder público, conforme o disposto no artigo 26, § 2º da Lei nº 13.465/2017:

[...] § 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

A legitimação de posse na Lei nº 13.465/2017 não constitui direito em si, o que significa uma transformação em relação à lei anterior, Lei nº 11.977/2009, que a definia, no seu artigo 59, como direito constituído em favor do beneficiário, quando exercida para fins de moradia. Acentuou-se a relevância da titulação, em detrimento do direito à moradia, perfectibilizado pela posse. De acordo com Flávio Tartuce:

Nota-se que não há mais previsão de que a legitimação de posse cria direito ao possuidor, como estava na Lei 11.977/2009, mas apenas confere título, podendo ser afastada a tese de que se trata de um direito real”.²⁶

Outra mudança em relação à lei revogada, pode ser observada no §2º do artigo 25, que passou a dispor que: “a legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público”.

Revela-se, assim, a preferência do legislador para o título de propriedade, posto que em caso de bens públicos, caberá o instituto da legitimação fundiária.

2.3.3. Legitimação fundiária

A legitimação fundiária consiste em instrumento de regularização fundiária, previsto no artigo 15, I, da lei de regularização fundiária de 2017, e cuja definição está expressa no artigo 23:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que *detiver* em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 [...]

Assim, verifica-se que, por meio da legitimação fundiária, adquire-se a propriedade de forma originária de unidade imobiliária com destinação urbana, desde que integrante de

²⁶ TARTUCE, Flávio. *A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade*. Pensar, vol. 23, n. 3, p. 1-23, jul-set, 2018, p. 3.

núcleo urbano informal consolidado e existente até 22 de dezembro de 2016.

Além do artigo 23 precitado, o artigo 11, VII, da Lei nº 13.465/2017, conceitua a legitimação fundiária, a seguir: “VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.²⁷

O legislador inovou ao criar um meio de possibilitar a aquisição originária da propriedade de bens públicos e privados sem a utilização da usucapião.

Os requisitos para a legitimação fundiária estão elencados no §1º do artigo 23 da lei em comento.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.²⁸

A previsão de requisitos apenas para a Reurb-S pode ser criticada, posto que são elencadas condições aos beneficiários de baixa renda (artigo 13, I), enquanto não foram previstos requisitos para a Reurb-E (artigo 13, II), aplicável quando a população predominante não for de baixa renda.

Quanto à sua natureza jurídica, a legitimação fundiária se aproxima da usucapião, em razão de ser uma aquisição originária da propriedade. De fato, segundo Gustavo Tepedino:

A usucapião configura aquisição originária típica – ou seja, o domínio adquirido começa a existir por ato próprio, o qual não guarda relação de causalidade com o estado jurídico anterior –, na medida em que a propriedade é adquirida sem o concurso do proprietário anterior e a prescindir do respectivo título dominical.²⁹

A semelhança entre os institutos levantou questionamentos sobre a constitucionalidade

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*, vol. 3. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 117.

do referido dispositivo, sob o argumento de que a legitimação fundiária colidiria com o artigo 183, §3º da CRFB/88, que veda a usucapião de bens públicos.

O objeto da legitimação fundiária é o núcleo urbano informal consolidado, cujo significado, conforme explicitado anteriormente, buscou afastar, no que diz respeito às áreas privadas, o instituto da posse. De fato, a informalidade do núcleo urbano, caracterizado pela clandestinidade e pela irregularidade da ocupação, demarca um espaço de “não-direito”, onde é manifesto que “a pressão do direito” é mínima³⁰, pois não reconhece o poder de fato exercido como correspondendo a uma situação jurídica típica, ficando, portanto, aos confins da ilegalidade, antes que seja conferido ao ocupante o título jurídico de posse.

A postura descrita parece ter sido uma forma de o legislador se prevenir da confusão que poderia ocorrer entre a usucapião e a legitimação fundiária, pois ao descaracterizar juridicamente a situação de fato anterior, afasta-se a similaridade entre os institutos. O cuidado do legislador também aparece no caput do artigo 23 quando dispõe que a relação do ocupante com o bem público é de detenção e não de posse, embora a qualificação de detenção neste caso não resulte da natureza da situação de fato estranha aos critérios do artigo 1198 do Código Civil, mas da natureza de bens públicos sobre os quais se exerce um poder de fato, e, portanto, a necessidade de impedir qualquer possibilidade de prescrição aquisitiva.

Ressalte-se que é uma tradição asseverar a impossibilidade da posse de bens públicos, sendo este o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A primeira vez que o STJ enfrentou a questão da posse sobre bens públicos foi em abril de 2004, quando a 2ª Turma apreciou o Recurso Especial nº 540.806/DF, sob a relatoria da Ministra Eliana Calmon. O caso versava sobre a disputa entre a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (“Terracap”) e o Condomínio Residencial Del Lago. A “Terracap” interpôs Recurso Especial ao STJ, sob o argumento de que, por ser empresa pública, sempre esteve na posse plena do bem objeto do litígio, e arguiu a tese de que a ocupação por particulares consistia em mera detenção. Segue a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO POSSESSÓRIA - DISPUTA DA TERRACAP COM O TÍTULO DE DOMÍNIO – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. 1. A Terracap perdeu a posse da

³⁰ CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10ª ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 26, tradução nossa.

área litigiosa e não mais conseguiu obtê-la, sequer após a determinação judicial de imissão. 2. Sem ser possuidor, não pode o dominus opor-se a quem discute posse em interdito. 3. Não há empecilho de obter-se a posse de bem público. 4. O STJ, em conflito de competência, decidiu pela competência da Justiça do Distrito Federal. 5. Recurso Especial improvido.³¹

Verifica-se, portanto, que em um primeiro momento, o STJ não entendeu existir óbice à posse de bens públicos.

Todavia, em 14 de dezembro de 2004, o STJ mudou o seu entendimento. Novamente a “Terracap” figurava na lide, em oposição à Anésio Sobrinho Filho, que ajuizou ação de manutenção de posse contrária à empresa pública.

Após o deslinde processual, o REsp nº 146.367/DF foi analisado pela 4ª Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Barros Monteiro, que, por unanimidade, não conheceu do recurso, tendo sido proferido acórdão com a seguinte ementa:

INTERDITO PROIBITÓRIO. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA, PERTENCENTE À “COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP”. INADMISSIBILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA NO CASO. – A ocupação de bem público, ainda que dominical, não passa de mera detenção, caso em que se afigura inadmissível o pleito de proteção possessória contra o órgão público. Não induzem posse os atos de mera tolerância (art. 497 do CC/1916). Recurso especial não conhecido.³²

O Superior Tribunal de Justiça, em oposição à decisão anterior, entendeu pela impossibilidade da posse de bens públicos. As decisões que se seguiram acompanharam o entendimento do REsp nº 146.367/DF.

O STJ proferiu, ao todo, doze decisões, emanadas de todas as Turmas da 1ª e da 2ª Seção do STJ, que referendaram a tese esposada inicialmente no REsp 146.367 de que não se admite a posse de bens públicos sem autorização estatal, mesmo no caso de bens dominicais.³³

Essa compreensão da questão foi esposada na Súmula 619: “A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 540.806-DF*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Julgamento: 01.04.2004. Órgão julgador: Segunda Turma.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 146.367-DF*. Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgamento: 14.12.2004. Órgão julgador: 4ª Turma.

³³ SILVA, Felipe Figueiredo Gonçalves da. *A posse de bens públicos: revisão crítica da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, p. 21 e 22.*

indenização por acessões e benfeitorias”.³⁴

Contudo, o texto constitucional não veda a posse de bem público, o que se proíbe é a usucapião, razão pela qual parte da doutrina diverge do posicionamento adotado pelo Egrégio Tribunal. A título de exemplo, segue o que diz o doutrinador Paulo Lôbo:

[...] tem havido decisões dos tribunais, notadamente do STJ (Súmula 619), no sentido de caracterizar a ocupação de terras públicas como mera detenção de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. Porém, ainda que os tribunais procurem dar sentido à vedação constitucional de aquisição dessas terras por meio de usucapião, valem-se de fundamentação equivocada, pois quem as ocupa investe-se na situação de possuidor, que é situação fática passível de proteção pelos interditos possessórios, não se confundindo com a figura de detentor [...]³⁵

No mesmo sentido, lecionada Gustavo Tepedino:

Uma vez insuscetível de transferência dominical, considerava-se a coisa inapta para apossamento, reduzindo a amplíssima noção de posse, que traduz realidade eminentemente fática, a um (e apenas um) dos efeitos da posse, consubstanciada em sua conversão em propriedade (...). Em consequência, sustentava-se que os bens públicos, os de uso comum do povo e os de uso especial considerados inalienáveis eram (...) insuscetíveis de posse. Nesse caso, aplicar-se-iam exclusivamente os dispositivos de direito administrativos, excluindo-se a incidência dos preceitos relativos à proteção possessória. Justifica-se tal orientação com base na teoria objetiva, já que, sendo a posse a exterioridade da propriedade, “onde a propriedade não é possível, objetivamente ou subjetivamente, a posse também não o é” (...). Tal construção, contudo, como acima anotado, reduz o fenômeno possessório à sua aptidão para a aquisição do domínio. A posse, de maneira mais ampla, associa-se ao exercício de faculdade inerente ao domínio, embora com este não se confunda, sendo protegida pelo ordenamento jurídico independentemente do domínio e de tal aquisição, a qual traduz um dos efeitos da posse (...). No regime atual, conforme a dicção do artigo 102 do Código Civil, os bens públicos não podem ser usucapidos, regra já prevista em dois dispositivos distintos da Constituição da República de 1988 (arts. 183, §3º e 191, parágrafo único da Lei Maior). Entretanto, embora vedada a aquisição da propriedade, nada obsta à aquisição da posse *ad interdicta* (que possibilita a tutela por meio dos interditos possessórios, tendo em vista a autonomia entre as relações

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 619*. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018.

³⁵ LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. vol. 4. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 60.

possessórias e dominical).³⁶

Pensar que a posse só é possível se a usucapião também o for é um equívoco, pois a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade, mediante a satisfação de determinados requisitos, entre os quais, destaca-se a posse.

Atrelar a usucapião à posse é recorrer a uma compreensão unitária e individualista da propriedade, pois implica defender que a posse só é possível se a propriedade também o for. Todavia, as reformulações sofridas pelos institutos da posse e da propriedade impedem que a posse seja vista sempre como a sombra da propriedade.

Para fins elucidativos, é necessário compreender as teorias subjetiva e objetiva da posse. Para a primeira, atribuída a Friedrich Karl Von Savigny,³⁷ a posse consiste no *corpus*, apreensão física ou detenção de um bem, somado ao *animus domini*, vontade de ser dono, de modo que o *animus* diferenciaria a posse da detenção.

Já na teoria objetiva, de Rudolph Von Ihering,³⁸ o *animus* deixa de ser caracterizado pelo elemento subjetivo, verificado na vontade do possuidor, e passa a se caracterizar mediante a manifestação da conduta de dono (*affectio tenendi*), ou seja, o *corpus* e o *animus* são indissociáveis na teoria objetiva. Possuidor, portanto, é aquele que se comporta, em relação à coisa, como proprietário.

Ihering amarrava a posse à propriedade, tendo chegado a afirmar que “onde a propriedade não é possível, objetivamente ou subjetivamente, a posse também não o é”.³⁹

Para a teoria objetiva, a posse é a condição da utilização econômica da propriedade. Segundo Ihering:

A utilização econômica da propriedade tem por condição a posse. A propriedade sem a posse seria um tesouro sem chave para abri-lo, uma árvore frutífera sem a competente escada para colher-lhes os frutos.⁴⁰

³⁶ TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao Código Civil: direito das coisas*, vol. 14. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011, p. 121 a 123.

³⁷ SAVIGNY, Friedrich Carl Von, *Das Recht des Besitizes. Eine civilistische Abhandlung* (Direito da Posse. Um tratado civil, tradução nossa), 1803.

³⁸ IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. *Teoria simplificada da posse*. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

³⁹ *Ibid.*, p. 133.

⁴⁰ IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. *Teoria simplificada da posse*. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004, p. 8.

Quanto à detenção, na teoria objetiva, ela não se distingue da posse do ponto de vista fático, diferenciando-se ambos os institutos tão somente em razão de impedimento legal: há detenção quando o legislador impede expressamente o poder de fato de ser posse.

O ordenamento jurídico brasileiro, ao dizer que a posse consiste no exercício de fato de algum dos poderes inerentes à propriedade, aproxima-se da teoria objetiva, de forma que basta que se configure a situação de fato ou a relação de fato entre uma pessoa e uma coisa para que o indivíduo seja considerado possuidor, salvo comprovada a ocorrência dos critérios de qualificação da detenção, restritivamente elencados no art. 1198 do Código Civil⁴¹, reprodução atualizada do impedimento legal da teoria objetiva (conservação da posse de outrem, em nome deste, cumprindo ordens e instruções).

Ainda que relacionada à propriedade, como atesta a definição do possuidor pelo artigo 1196 do CC, é inegável a compreensão da posse como instituto autônomo, consubstanciado em situação de fato distinta da propriedade, de modo que diante da sua existência são cabíveis os seguintes efeitos: 1 – desforço imediato (artigo 1.210, §1º, CC); 2 – ações possessórias (1.210, caput, CC; artigo 554 a 568, CPC); 3 – direito de percepção dos frutos (artigo 1.214, CC); 4 – direito de indenização por benfeitorias (artigo 1.219, CC); e o 5 – direito de retenção (artigo 1.219, CC).

A usucapião, embora apresente a posse como requisito, com ela não se confunde, podendo ser definida como um modo de aquisição originário da propriedade por meio da posse com *animus domini*, contínua e incontestada, observado determinado prazo, variável de acordo com a sua modalidade legal.

O argumento de que a posse de bens públicos não é possível no exclusivo fundamento dos artigos 183, §3º e 191, §u da CRFB/88, bem como do artigo 102 do CC, portanto, não se sustenta.

Assim, da análise da definição de posse e da vedação constitucional da usucapião dos bens públicos, deve-se concluir pela inconsistência da extensão desta proibição ao mero exercício da posse.

Possível ainda, ir além, pois o constituinte, ao impedir a usucapião de bens públicos, objetivou salvaguardar o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, razão pela

⁴¹ Artigo 1198 do Código Civil: “Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens e instruções suas”.

qual vedou a aquisição da propriedade de bens públicos pela prescrição aquisitiva, nada sendo dito acerca da impossibilidade de usucapir outros direitos reais sobre os mesmos bens.

É o que se depreende do próprio texto constitucional, pois os artigos 183, §3º e 191, I, versam, respectivamente, sobre usucapião especial urbano e usucapião especial rural, que se destinam à aquisição do direito de propriedade.

Corrobora essa análise o artigo 1225, XI do Código Civil que acolheu, no rol dos direitos reais, a concessão de uso especial para fins de moradia, pois o legislador criou verdadeiro direito, advindo da posse de imóvel público.

Conforme exposto anteriormente,⁴² a concessão de uso especial para fins de moradia, introduzida pela Medida Provisória nº 2.220/2001, opera de modo similar à usucapião.

A concessão de uso especial para fins de moradia prevê expressamente⁴³ a posse de bens público, o que apresenta o reconhecimento do legislador pela possibilidade do exercício de posse sobre tais bens.

[...] acresça-se que a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, que regulamentou o Estatuto da Cidade (Lei n. 10. 257/2001), previu-a textualmente ao disciplinar a concessão de uso especial para fins de moradia, tendo por pressupor *a posse* ininterrupta por 5 anos *de propriedade pública*, independentemente de prévia autorização administrativa [...] o que confirma, do ponto de vista dogmático, a compatibilidade do exercício possessório sobre tais bens.⁴⁴

De todo modo, ainda que fosse vedada usucapião sobre qualquer direito real, seria possível a posse sobre bens públicos, pois a existência e exercício da posse, conforme reza o artigo 1196 do Código civil, prescinde do *animus domini*, que é requisito exclusivo da posse *ad usucapionem*.

Ainda, convém observar que a situação dos ocupantes de núcleo urbano informal consolidado não coincide com o conceito de detenção previsto no artigo 1.198 do Código

⁴² Conforme, pp. 13 a 16, supra.

⁴³ Artigo 1º da Medida Provisória 2.220/2001: “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 finalidades 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”.

⁴⁴ TEPEDINO; Gustavo. *Comentários ao Código Civil: Direito das coisas (arts. 1.196 a 1.276)*. v. 14. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 36 e 37.

Civil, pois detentor é “quem se encontra em situação de dependência em relação ao possuidor”⁴⁵ e “não há qualquer dependência ou vínculo entre o possuidor e o ente federativo (União, Estados ou Municípios)”.⁴⁶

Se o legislador infraconstitucional de 2017 claramente buscou estreimar posse e bens públicos, observa-se, apesar dos esforços na construção normativa, que a usucapião e a legitimação fundiária se aproximam, mas não se confundem, quando se trata também de áreas privadas.

Ao se referir expressamente ao núcleo urbano informal “consolidado”, o legislador, no artigo 23 da lei nº 13.465/2017, afasta, como já explanado anteriormente, o instituto da posse, evitando qualquer possibilidade de confusão com a usucapião. Com efeito, o núcleo urbano informal consolidado constitui situação de fato irreversível, segundo o artigo 11, § 3º da lei nº 13.46/2017, e, portanto, incompatível com a posse *ad usucapionem* que, por exigir que seja a posse contínua e pacífica até o escoamento do prazo, deixa absolutamente incólume o direito do proprietário de interrompê-lo e reverter ao seu favor o exercício da posse pelo usucapiente.

Observa-se, portanto, que, pela irreversibilidade da situação de fato criada pelos ocupantes, o núcleo urbano informal consolidado já caracteriza a perda da propriedade do imóvel que, se já não fora abandonado por seu titular nos termos do artigo 1276 do Código civil⁴⁷, adquiriu, em razão do “tempo, da natureza das edificações, da localização das vias de circulação e da presença de equipamentos públicos”, conforme os critérios ilustrativos do artigo 11 precitado, uma nova configuração física, econômica e social, impedindo a pretensão reivindicatória de um imóvel que não existe mais no seu estado originário.

Dessa forma, torna-se desnecessária a posse com fundamento para a aquisição da propriedade, bastando a favor dos ocupantes a decisão de regularização por meio da concessão pelo poder público do título dominical.

⁴⁵ LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 60.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Artigo 1276 do Código civil: “O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1º “O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Neste sentido, a legitimação fundiária vai diferenciar-se da usucapião porque o que lhe dá ensejo não é a posse, mas o ato discricionário da administração pública. O que diz Elisa Nacur:

Isso deixa claro que existem algumas diferenças entre a usucapião especial constitucional e a legitimação, que não configura propriamente uma prescrição aquisitiva, mas um ato discricionário do poder público, por não poder se tratar, em respeito à Constituição Federal de 1988, de usucapião de imóvel público.⁴⁸

Diante do exposto, o que fica evidente é que se a legitimação fundiária não se confunde com a usucapião, não é porque não há posse do bem público, possível como já demonstrado⁴⁹, mas porque esta não é um requisito desta modalidade de aquisição originária da propriedade.

Se a posse é situação de fato (exercício de poderes inerentes à propriedade), e se o *animus* é a vontade de dar destinação econômica ao bem, por meio da conduta de dono, é possível a posse de bens públicos, e pensar de outro modo implicaria colidir com a construção teórica que define a posse, nas palavras de Schopenhauer, “[...] o que é verdadeiro na teoria deve sê-lo também na prática”.⁵⁰

Com base nessas considerações, constata-se que a legitimação fundiária não colide com a ordem constitucional, pois o instituto não se identifica com a usucapião, apresentando-se como uma alternativa às situações irreversíveis, principalmente em imóveis públicos, permitindo aos ocupantes a obtenção do título sem seguir a cadeia registral anterior.

Trata-se de medida que tem por objetivo beneficiar a população de baixa renda. Pela redação do § 4º do artigo 23, conclui-se que a outorga do título de propriedade constitui “faculdade” do poder público, ou seja, é ato de natureza discricionária.⁵¹

3. Lei nº 13.465/2017: constitucionalidades

As análises anteriores permitiram revelar a medida exata da omissão do direito concernente a realidade dos núcleos urbanos até a obtenção da titulação promovida pelos

⁴⁸ NACUR, Elis. A demarcação urbanística. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (coord.). *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 101-125, p. 118.

⁴⁹ Conforme, pp. 20 a 26, supra.

⁵⁰ SCHOPENHAUER, Arthur. *A arte de ter razão*. organização e ensaio de Franco Volpi e tradução de Alexandre Krug (alemão) e Eduardo Brandão (italiano). 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 848.

instrumentos da Reurb na lei nº 13.465/2017. Dessa forma, torna-se necessária examinar a conformidade desta com a Constituição da República de 1988, no que tange a observância do direito à moradia como direito social, conforme disposto no artigo 6º da Lei Maior.

A reflexão proposta é imprescindível na medida em que a proteção do núcleo urbano informal, em detrimento da propriedade privada, é justificada apenas se diante de outro direito, que no caso concreto se revele mais elementar.

Afinal, a regularização fundiária na Lei nº 13.465/2017 é inevitável em razão da consolidação do núcleo, o que traz consigo a ideia de cumprimento da função social para fins de moradia individual ou familiar.

3.1. Função social da propriedade

No que diz respeito aos direitos fundamentais individuais, destacadamente, a propriedade, a liberdade, a igualdade e a vida, cumpre considerar que, após o período feudal, seu ressurgimento no ocidente se deu de acordo com os anseios da burguesia emergente.

Contudo, os conceitos construídos sob a égide do Estado Liberal foram alvo de reformulações, principalmente após a segunda guerra mundial, uma vez que o cenário de miséria, advinda das atrocidades que as instituições não foram capazes de conter, colocaram em xeque as normas eminentemente liberais.

Naquele contexto ganhou força o paradigma do Estado de Bem-Estar Social, provocando a chamada “constitucionalização” do direito civil, que questionou o discurso tecnocrático de outrora, deixando de se sustentar a compreensão de um Estado neutro e ausenteísta. Merece destaque o que diz Anderson Schreiber:

A metodologia civil constitucional nasce da convicção oposta à de que não existe um direito civil “neutro” ou “não histórico”. A aparente neutralidade ideológica das codificações civis europeias servia, na verdade, a um projeto bem definido: manter a segurança e a estabilidade dos negócios a salvo de qualquer intervenção, mudança ou crise do Estado, apartando o direito civil do restante do ordenamento jurídico e protegendo-o como espaço da autonomia da vontade, tutelada em si mesmo, independentemente dos fins que a vontade

individual se propusesse a perseguir.⁵²

Não mais bastava a compreensão de um papel negativo do estado, demasiadamente centrado na literalidade normativa.

Diante do exposto, a propriedade deixou de ser vista de forma absoluta e passou a ser protegida se conforme à sua função social.

Na ordem constitucional brasileira, a Constituição Federal de 1934, sob a influência da Constituição Mexicana (1917) e Alemã (1919), foi a primeira a garantir a função social da propriedade, ainda que não nesses termos, pois em seu artigo 133, XVII, enunciou que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Apenas na Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o princípio da função social da propriedade surgiu de maneira expressa (artigo 160, III). Hoje, o princípio está no artigo 5º, XXIII da CR/88: “a propriedade atenderá a sua função social”.

No que diz respeito à propriedade urbana, o artigo 182 da CRFB/88 enuncia no §2º que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor”. No §4º do mesmo artigo o legislador trouxe consequências passíveis de serem aplicadas pelo Poder Público municipal com vistas a promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou inutilizado, quais sejam, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo e desapropriação.

A dúvida que poderia ser levantada é se a função social da propriedade urbana se limitaria aos requisitos expressamente previstos no artigo supracitado ou se abarcaria outros, ou seja, se deve ser aplicada como um princípio orientador, sopesado diante dos casos concretos ou se sua interpretação deve ser realizada restritivamente, por meio da aplicação do artigo 182 da CRFB/88.

Considerando que o artigo 182 da Constituição Federal enuncia que o cumprimento da função social perpassa pelas exigências fundamentais do plano diretor municipal, uma interpretação restritiva do dispositivo em comento não se sustenta, visto que o referido plano constitui um dos instrumentos da política urbana que, de acordo com o artigo 2º

⁵² SCHREIBER, Anderson. *Direito Civil e Constituição*. In: SCHREIBER, Anderson; KONDER, Carlos Nelson. *Direito civil constitucional*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 4.

da Lei nº 10.257/2001, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade da propriedade urbana” mediante diretrizes a serem aplicadas a nível municipal e dentre das quais se destaca, justamente, o direito à moradia.

Sobretudo, deve-se ressaltar que a Constituição da República de 1988 caracteriza-se pela valorização de aspectos existenciais, de modo que uma interpretação contextual do ordenamento jurídico indica que a função social deve ser aplicada de forma ampla.

Pode-se concluir que ao menos no que diz respeito à propriedade imobiliária, urbana e rural, o Constituinte indica expressamente, nos arts. 182 e 186, interesses sociais relevantes que entende devem ser atendidos pelo titular do direito de propriedade. Entretanto, não é apenas a esses interesses sociais que se deve submeter o proprietário. Os dispositivos constitucionais mencionados acima não podem ser interpretados isoladamente, mas precisam ser lidos à luz dos princípios fundamentais da Constituição. A própria opção axiológica do constituinte, privilegiando valores existenciais sobre valores meramente patrimoniais, deve ser levada em consideração na definição do conteúdo concreto do princípio da função social da propriedade. Dessa forma, a noção de função social deve ser informada por valores existenciais e interesses sociais relevantes, ainda que estranhos à literalidade dos arts. 182 e 186 da lei fundamental.⁵³

A controvérsia pode ser mais bem compreendida por meio da distinção entre princípios e regras, pois se a função social da propriedade for uma regra, em caso de antinomias, o que ocorre é a prevalência de uma regra sobre a outra. Por outro lado, os princípios estabelecem as bases do ordenamento jurídico e se caracterizam por expressarem valores sociais, possuindo um maior grau de abstração, sendo possível a ponderação e a aplicação concomitante de dois ou mais princípios.

Os princípios constitucionais são extraídos de enunciados normativos, com elevado grau de abstração e generalidade, que preveem os valores que influenciam a ordem jurídica, com a finalidade de informar as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras, de sorte que eventual colisão é removida na dimensão do peso, a teor do critério da ponderação, com a prevalência de algum princípio concorrente.⁵⁴

O artigo 5º, XXIII e o artigo 170, III da Constituição Federal não deixam dúvidas de que a função social da propriedade foi elencada pelo nosso ordenamento jurídico como um princípio, expressamente previsto:

⁵³ SCHREIBER, Anderson. *Direito civil e constituição*. São Paulo: Atlas, 2013, 251.

⁵⁴ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2020, p. 117.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade [...]

Desse modo, a aplicação da função social da propriedade urbana não se resume ao artigo 182, §4º da CRFB/88. O próprio fato de a Constituição da República colocar o sujeito no centro da proteção jurídica revela a amplitude da função social.

Sob qualquer dos critérios se chegará à mesma conclusão: a função social da propriedade é, por sua natureza, um princípio constitucional. A própria Constituição assim o confirma em seus arts. 5º, XXIII, e 170. Na qualidade de princípio, a função social se espalha por todo o ordenamento jurídico, moldando as relações patrimoniais, de forma a submetê-las ao atendimento dos valores existenciais.⁵⁵

Portanto, a função social é um princípio e pode ser conceituada como o “[...] condicionamento da tutela do direito do proprietário à realização dos valores constitucionais, e ao atendimento de interesses não proprietários considerados socialmente relevantes”.⁵⁶

3.2. Função social da posse

A compreensão da função social da propriedade como princípio que condiciona a tutela do proprietário a promoção dos valores constitucionais e interesses existenciais leva, naturalmente, a uma reformulação do conceito de direito de propriedade e, conseqüentemente, dá destaque à posse como situação de fato que, comumente, colide com o direito de propriedade.

Nesse sentido, a posse, ao permitir o exercício do direito de propriedade na situação em que o possuidor é também proprietário, funciona como uma espécie de limite aos poderes do proprietário, que deverá, de fato, dar destinação econômica ao bem, sob pena de ver seu direito sacrificado frente a necessidade de atender interesses considerados mais relevantes, por consistirem, justamente, em expressões das necessidades mais vitais ao homem.

Daí porque os estatutos fundamentais da posse e propriedade saem do

⁵⁵ SCHREIBER, Anderson. *Direito civil e constituição*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 255.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 250.

santuário do clássico privado e são constitucionalizados. A publicização da posse revela a sua importância ao uso e o gozo das coisas pelas pessoas, para a satisfação de suas necessidades vitais. Trata-se de concessão à necessidade [...]⁵⁷

Assim, sendo a posse o exercício dos poderes inerentes à propriedade, consubstanciado em poder de fato exercido sobre o bem, a função social da posse é ainda mais visível do que a função social da propriedade. Por essa razão, ao observar o seu fim social, a posse tutela direitos constitucionais fundamentais, protegendo-os, inclusive, contra o próprio proprietário.

Por se originar de relação fática, a função social da posse, contudo, quando desacompanhada de título dominical que estipule previamente os seus contornos, mostra-se essencialmente dúctil e define-se a posteriori, dependendo da compatibilidade da utilização atribuída à coisa, no caso concreto, com situações jurídicas constitucionalmente merecedoras de tutela. Em outras palavras, apartada da propriedade, a tutela possessória depende do direcionamento do exercício possessório a valores protegidos pelo ordenamento, que a legitimem e justifiquem sua proteção legal, inclusive contra o *versus dominus*.⁵⁸

Enquanto a função social da propriedade dinamiza o conceito de propriedade, impondo ao proprietário deveres de ordem positiva e negativa, a função social da posse atende ao conteúdo essencial à vida digna, na medida em que a posse expressa a própria vida, que nasce no mundo dos fatos e praticamente impõe respostas jurídicas.

O fundamento da função social da propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade.⁵⁹

Nesse sentido, a posse se aproxima da realidade, relacionando-se mais intimamente com o mínimo existencial, pois, por intermédio dela é possível o efetivo exercício de direitos fundamentais, destacando-se o direito à moradia.

A função social integra, assim, o conteúdo da posse, que desloca seu fundamento do direito de propriedade para a concretização de direitos fundamentais, tais como a moradia, o trabalho, a proteção à família, a

⁵⁷ FACHIN, Luiz Edson. *O estatuto constitucional da proteção possessória*. Folha de S. Paulo, p. 2 – I, 27 de janeiro de 1996 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 19.10. 2021.

⁵⁸ TEPEDINO; Gustavo. *Comentários ao Código Civil: Direito das coisas (arts. 1.196 a 1.276)*. v. 14. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 57.

⁵⁹ FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 19 e 20.

utilização racional e adequada do solo, dentre outro.⁶⁰

Verifica-se que a posse será legítima se observar a sua função social, que, dissociada da propriedade, visa tutelar os interesses mais essenciais à vida humana. “A justificativa da posse se encontra, portanto, diretamente na função social que desempenha o possuidor,⁶¹ o que pressupõe considerar a posse como instituto autônomo.

3.2.1. Posse autônoma

A Constituição da República de 1988 potencializou a compreensão da posse como instituto autônomo, pois a propriedade foi flexibilizada e a posse preencheu as lacunas deixadas pelo mau uso do bem. Portanto, a visão da posse sempre ligada à propriedade, nos moldes apregoados por Ihering, não deve persistir.

As transformações havidas no século XX na concepção de propriedade, como complexo de direitos e deveres ou funções, desde a Constituição alemã de 1919, retornaram a autonomia da posse, tornando insustentáveis as afirmações de Ihering, que continuam sendo utilizadas até hoje, equivocadamente, como razões de decidir.⁶²

A posse deixa de ser a mera exteriorização da propriedade, desvinculando-se dela, não sendo razoável pensar que ela só é possível se a propriedade também o for, pois se ela é o exercício de poderes inerentes à propriedade, diante da sua configuração, ainda que ausente a propriedade, estará configurado o exercício possessório.

Corroborando a compreensão da posse como instituto autônomo o asseverado no artigo 1.197 do Código Civil, que prevê a possibilidade de conflito entre possuidor direto (locatário, comodatário, etc.) e possuidor indireto (proprietário), circunstância na qual o possuidor direto pleiteia direito em face do proprietário.

Paulo Lôbo⁶³ também apresenta o artigo 231, §2º da CRFB/88 como forma de consolidação da posse como instituto autônomo. A seguir o que diz o artigo:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que

⁶⁰ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina de. *Código Civil interpretado: conforme a constituição da república*. 2. ed. v. 3. São Paulo: Renovar, 2014, p. 453 e 454.

⁶¹ SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil: contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

⁶² LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 60.

⁶³ LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Segundo asseverado por Lôbo,⁶⁴ o dispositivo prevê a “posse indigenata”, que determina a existência autônoma da posse, de modo que mesmo existindo registro imobiliário de terras indígenas, em nome de particulares, este será irrelevante e ineficaz, pois, caso conflite com a previsão constitucional, restará nulo e sem efeito jurídico.

Portanto, apesar da situação ordinária ser o proprietário possuidor, sob pena da propriedade se reduzir a mera abstração jurídica, a posse pode existir sem a propriedade, como direito autônomo, e, inclusive, pode, com ela colidir.

A posse constitui-se como situação de fato, suscita a proteção jurídica como direito autônomo de seu titular e se exerce direta e imediatamente sobre a coisa, embora, por sua origem fática, faltem-lhe alguns atributos próprios dos direitos reais. Tais circunstâncias conferem à posse posição autônoma e sui generis.⁶⁵

O ponto central é que a posse, considerada como direito autônomo, permite o exercício efetivo dos direitos essenciais à vida situados na esfera existencial da pessoa. Nesta linha, sendo a posse o poder de fato exercido sobre o bem, ela primeiro existe e depois é protegida pelo direito, surgindo, portanto, da necessidade, que também a legitima.

A posse como poder fático, desligada da propriedade, corresponde mais à sua funcionalização como meio de aquisição e utilização das coisas necessárias à vida. A posse se constitui antes ou contra o direito. Ela existe ou não existe, no mundo dos fatos, até mesmo quando se origina de negócio jurídico, como o constituto possessório ou a *traditio brevi manu*, ou da lei, como a posse imediata da herança.⁶⁶

Sob esse ponto de vista, a posse desentrelaçada da propriedade é uma alternativa às urgências que a vida impõe ao direito.

Antes e acima de tudo, aduz, a posse tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de ser uma forma atributiva da utilização das

⁶⁴ LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 61.

⁶⁵ TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. *Direitos reais: fundamentos do direito civil*. 2. ed. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 20.

⁶⁶ LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 68.

coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos, e dar-lhes autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre o possuidor proprietário e o possuidor não proprietário. A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem a ser encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: é uma concessão à necessidade.⁶⁷

Diante do exposto, observa-se que é possível a posse autônoma, que permite o exercício das necessidades mais vitais ao homem, motivo pelo qual a propriedade e a posse, por vezes, se enfrentam, e, nessas circunstâncias, deve-se analisar qual direito se conforma a sua respectiva função social.

3.2.2. Caso da Favela Pullman

No que diz respeito ao embate posse versus propriedade, merece destaque o caso emblemático da “Favela Pullman”, objeto de ação julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e, em sede de Recurso Especial, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Trata-se de uma ação reivindicatória, ajuizada em 1985, objetivando, em síntese, reaver a propriedade de lotes adquiridos em 1978 e 1979.

A ação reivindicatória decorre do artigo 1.228 do Código Civil, que enuncia que o proprietário tem o direito de reaver a coisa do poder de quem quer que a injustamente a possua ou detenha.

O litígio ocorreu entre proprietários de nove lotes e os moradores da “Favela Pullman”. Aqueles buscavam reaver a propriedade das áreas ocupadas há cerca de 20 (vinte) anos antes do ajuizamento da ação, restando caracterizada uma situação consolidada diversa da anterior.

Na primeira instância, o Juízo entendeu pela procedência do pedido, contudo, foi interposta apelação, sendo reconhecido pelo Tribunal a prevalência do direito dos ocupantes sobre o direito de propriedade. A seguir trecho do acórdão:

Os lotes de terreno reivindicados e o próprio loteamento não passam, há muito tempo, de mera abstração jurídica. A realidade urbana é outra. A favela já tem vida própria, está, repisa-se, dotada de

⁶⁷ FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 21.

equipamentos urbanos. Lá vivem muito centenas, ou milhares, de pessoas. Só nos locais onde existiam os 9 (nove) lotes reivindicados residem 30 (trinta) famílias. Lá existe uma outra realidade urbana, com vida própria, com os direitos civis sendo exercitados com naturalidade. O comércio está presente, serviços são prestados, barracos são vendidos, comprados, alugados, tudo a mostrar que o primitivo loteamento hoje só tem vida no papel.⁶⁸

Da decisão que negou provimento à apelação, foi interposto Recurso Especial, e, por unanimidade, o recurso não foi conhecido. Na oportunidade o STJ entendeu que o direito de propriedade não é absoluto, e que a situação dos ocupantes ensejou uma nova realidade social.

CIVIL E PROCESSUAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRENOS DE LOTEAMENTO SITUADOS EM ÁREA FAVELIZADA. PERECIMENTO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. ABANDONO. CC, ARTS. 524, 589, 77 E 78. MATÉRIA DE FATO. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7-STJ.

I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva. II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-STJ. III. Recurso especial não conhecido.⁶⁹

No caso em tela, a situação dominial anterior foi alterada, transmudando-se de lotes vagos para uma comunidade viva, em efetivo uso, com existência própria e distinta do seu passado. Nessas circunstâncias, a posse se apresentou como meio efetivo de viabilizar uma existência digna aos moradores do local.

Assim, a situação de fato, exercida pelos ocupantes, logrou êxito ante ao direito de propriedade, pois este, em razão da inércia dos proprietários, restou reduzido à mera abstração jurídica. Restou reforçada a compreensão da posse como instituto autônomo, desvinculado da propriedade e passível de preponderar sobre ela, a depender do caso concreto.

⁶⁸ TJSP, 8ª C.C., Ap. Cív. nº 2127261.4. j. em 16.12.1994.

⁶⁹ STJ, 4ª T., REsp: 756.59, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, j. em 21.06.2005.

5.2.3. Posse na lei nº 13.465/2017

Até aqui resta evidenciado que: 1- o exercício possessório se aproxima do mínimo existencial; 2- a posse é um instituto autônomo; 3- podem surgir situações em que posse e propriedade são confrontadas; 4- a posse pode prevalecer sobre o direito de propriedade. Contudo, a Lei nº 13.465/2017 não parece ter considerado as constatações.

Registre-se que o objeto da regularização fundiária urbana é o núcleo urbano informal, nos termos do artigo 9º da Lei nº 13.465/2017. O núcleo urbano é conceituado no artigo 11, I, da lei, enquanto no inciso III, do mesmo artigo, é agregado, ao conceito de núcleo urbano, a informalidade, a seguir:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural; II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização; [...]

Conforme já asseverado, o significado de núcleo urbano informal, associado à clandestinidade e à irregularidade, indica que a situação dos ocupantes, anterior à titulação, situa-se à margem do direito, em um espaço de “não-lugar” e, conseqüentemente, de “não-direito”.

Corroborando essa afirmação diversos artigos da Lei nº 13.465/2017. No artigo 23, por exemplo, ao focar em conferir o título de propriedade, a lei demarca a importância da propriedade e minimiza a relevância da posse.

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

No instituto da legitimação fundiária, o legislador considerou a propriedade o modo, por excelência, de garantir direitos aos ocupantes, inclusive de forma originária, apagando a história do imóvel, de maneira que os ocupantes só são inseridos no universo jurídico a

partir do momento em que tornam proprietários.

O fato de a legitimação fundiária almejar a propriedade não é, em si, o problema, pois o direito de propriedade é amplamente protegido no ordenamento jurídico como direito fundamental. Insurge-se contra a desconsideração da situação de fato anterior à titulação, que só passa a existir juridicamente a partir de ato do poder público que confere a aquisição originária da propriedade.

Ainda, o artigo 23 da nova lei de regularização fundiária fala em detenção de bens públicos, aderindo à tradição do STJ de não entender ocupantes de imóveis públicos como possuidores, o que não se adequa à compreensão da posse como instituto autônomo.

O desdém em relação à posse também é corroborado pelos artigos 25 e 26 da Lei nº 13.465/2017, que versam sobre a legitimação de posse, pois o instituto funciona como uma espécie de transformação qualitativa da situação de fato anterior em posse, que só passa a existir a partir da chancela do poder público.

O reconhecimento da posse, como ocorre na legitimação de posse, é uma incoerência, pois ela, nos termos do artigo 1.196 do Código Civil, é situação fática, existente independente de qualquer requisito ou de qualquer tipo de manifestação judicial ou administrativa, de modo que o seu reconhecimento deveria consistir em ato declaratório. Contudo, o instituto da legitimação de posse transmite uma compreensão da posse como criação do poder público mediante ato constitutivo.

Dessa forma, ficam ainda mais estremados os instrumentos da Reurb e a usucapião, pois, nesta, a sentença é declaratória, retroagindo, portanto, até o início da posse, de modo que tudo que o possuidor fez é validado, como se sempre tivesse sido o proprietário, tornando inoponíveis os direitos reais constituídos pelo antigo proprietário durante o exercício da posse *ad usucapionem*. Diferentemente, na Lei nº 13.465/2017, o tempo anterior a legitimação de posse ou legitimação fundiária é ignorado, como se não tivesse existido, sendo enterradas com ele as riquezas sociais, pessoais e jurídicas vivenciadas pelo possuidor.

Assim, a compreensão do artigo 25, da Lei nº 13.465/2017, é um equívoco, pois antes mesmo do desejo da administração pública, o poder de fato, sendo conforme ao artigo 1.196 do Código Civil, é posse, de modo que negar sua existência, embora tenha sido a

escolha do legislador na lei de regularização fundiária, é tecnicamente reprovável.

Por mais que seja possível a ausência da posse em núcleos urbanos informais, considerando os termos do artigo 1.208 do Código Civil, essa ausência deveria ter sido apresentada como exceção, e não como a regra, como fez a Lei nº 13.465/2017, pois, do conceito de núcleo urbano informal, depreende-se que a situação dos ocupantes será de efetivo uso do bem, dando-lhe uma função social.

Neste sentido, a nova lei de regularização fundiária urbana apresenta a ocupação como “fora” do direito, não em razão de sua irregularidade e clandestinidade, mas como uma hipótese de “não-direito”, consistente na regra, situação fática voluntariamente ignorada pelo direito e destituída de qualquer eficácia autônoma, para que, justamente, fosse possível a sua negação e, portanto, a aquisição originária da propriedade por parte dos ocupantes, somente possível nos moldes excepcionais de uma concessão do poder público, enquanto ao direito é relegado o caráter de exceção.

É o que se revela de maneira ainda mais evidente no instituto da legitimação fundiária, pois ele fala não só em núcleo urbano informal, que comumente já expressa situação de efetiva posse, traduzida pelo uso efetivo do bem imóvel, como adiciona-se o termo consolidado à núcleo urbano informal, configurando, portanto, uma situação de fato contínua e pacífica além de difícil reversão.

Frise-se que a Lei nº 11.977/2009 não expressava a impossibilidade de legitimação de posse sobre bens, públicos, tendo a nova lei feito a ressalva no artigo 25, §2º, de modo a eliminar, novamente, a possibilidade de posse sobre bens públicos.

O não enquadramento dos ocupantes como possuidores também foi apontado no artigo 11, II e VI, da Lei nº 13.465/2017, pois ao invés de utilizar a terminologia “possuidores”, o legislador optou expressamente por falar em “ocupantes”.

Diante do exposto, percebe-se que o legislador afugentou a posse das situações de fato vivenciadas pelos ocupantes de núcleos urbanos informais, que só serão possuidores quando forem proprietários.

Ao observar a propriedade constitucionalizada e a função social da propriedade, nota-se que a posse é um instituto autônomo, de modo que assim ela deveria ter sido enxergada pela lei.

Por meio de seus termos e seus silêncios, a lei mantém os ocupantes em um não-lugar no qual “o não-direito é a essência” e “o direito o acidente”.⁷⁰ Nas palavras de Carbonnier, o núcleo urbano informal, na lei de 2017, resta caracterizado como:

[...] o abandono pelo direito, de um espaço que ocupava ou que teria competência de ocupar. O não-direito, no seu aspecto mais significativo, é o recuo, a retirada do direito. Numa abordagem muito sociológica, é possível pulverizar o não-direito em inúmeros fenômenos: os fenômenos de não-direito são os mecanismos pelos quais o direito se demite.⁷¹

Esse abandono pelo direito da situação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais tem por consequência o ocultamento do direito fundamental à moradia já existente antes de sua transformação em propriedade nova pelos mecanismos da legitimação fundiária e da legitimação de posse.

3.3. Direito fundamental à moradia

A perspectiva constitucional aloca o homem como centro de proteção jurídica, traçando o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da CRFB/88), de maneira que reconhece que o exercício de domínio sobre determinado imóvel não se esgota no direito de propriedade, englobando uma série de outros direitos necessários a uma vida digna.

Neste sentido, o direito à moradia ganha relevância, pois, nas palavras de Perlingieri: “O direito à moradia é da pessoa e da família”,⁷² ou seja, deve cumprir uma função não só social, como também existencial.

No âmbito do direito internacional a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948, já previa o direito de habitação no seu artigo XXV:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário,

⁷⁰ CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10. ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 34, tradução nossa.

⁷¹ *Ibid.*, p. 27, tradução nossa.

⁷² PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil da legalidade constitucional*. Tradução. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 888.

habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]⁷³

Insta salientar que o direito à moradia, após a Emenda Constitucional 26, de 14 de fevereiro de 2000, aparece de forma expressa na CRFB/88.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

O direito à moradia é o direito a “[...] um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito”.⁷⁴

Merece destaque o Comentário nº 4 produzido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que asseverou que o direito à moradia não se limite a uma habitação sentido restritivo:

O direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriedade como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta “inerente dignidade da pessoa humana”, de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo “habitação” seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11 (1) deve ser lida, referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, “habitação adequada significa... privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo

⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <https://www.unicef.org/>. Acesso em: 26.10.2021.

⁷⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, Brasília: 2015, p. 267.

razoável”.⁷⁵

Negá-lo significa impedir que o indivíduo conte com o mínimo necessário ao desenvolvimento de sua personalidade.

A não habitação, ou habitação das ruas, representa a negativa da própria condição de pessoa. De fato, verifica-se como tendência natural do indivíduo a tentativa de ocupação de um espaço determinado que lhe possa servir como referência da sua própria identidade.⁷⁶

Sendo evidente que o direito à moradia é um direito fundamental, de caráter eminentemente social, resta refletir se ele restou protegido na Lei nº 13.465/2017.

Conforme mencionado, ao contrário da Lei nº 11.977/2009, a Lei nº 13.465/2017 deixou de trazer o direito à moradia como elemento do conceito de regularização fundiária.

A nova lei de regularização fundiária deu centralidade à incorporação dos núcleos urbanos informais e à titulação dos ocupantes, tratando do direito à moradia apenas como um entre seus vários objetivos expressos no artigo 10.

Verifica-se, portanto, que o direito à moradia, exercido por meio da posse, consubstanciada em situação de fato, consistente na manifestação de poderes inerentes ao proprietário, sofreu um reposicionamento.

A propriedade se tornou o elemento central da lei de regularização fundiária, que considera a incorporação e a titulação dos ocupantes como parte do próprio conteúdo da regularização fundiária. A questão é que nem sempre a moradia se perfectibiliza por meio da propriedade.

O direito à moradia, como direito ao acesso à propriedade da moradia, é um dos instrumentos, mas não o único, para realizar a fruição e a utilização da casa. Como direito existencial pode-se satisfazer também prescindindo da propriedade da moradia, incidindo, de maneira decisiva, sobre as relações de uso, de moradia e de aluguel.⁷⁷

⁷⁵ United Nations. Fact Sheet nº 21: The right to adequate housing. Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2009, tradução nossa. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/>. Acesso em 4.11. 2022.

⁷⁶ SCHREIBER, Anderson. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A., p.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Coord.). *Diálogos sobre direito civil: construindo a racionalidade contemporânea*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002, p. 81.

⁷⁷ PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil da legalidade constitucional*. Tradução. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 888.

Essa desvinculação da moradia e da propriedade é essencial para o reconhecimento do direito à moradia como tal, pois as suas características, como direito fundamental, não resultam do título que permitiu o seu acesso, mas da necessidade de o ordenamento garantir a moradia, independentemente de qualquer tipo de titulação, como uma das manifestações da dignidade da pessoa humana.

Vale ressaltar, nessa altura, que essa é a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) que, ao se pronunciar sobre a questão da constitucionalidade da penhora do bem de família pertencente ao fiador de locação residencial e/ou comercial, assentou a tese da compatibilidade do art. 3º, VII, da Lei 8.009/1990, que prevê a penhorabilidade, com o direito fundamental à moradia consagrado no art. 6º da Constituição da República, resultante da promulgação da Emenda Constitucional nº 26/2000.⁷⁸

A favor da penhorabilidade do bem família do fiador, e, portanto, da possível privação definitiva de seu direito à moradia familiar, foi avançado, entre outros, o argumento segundo o qual o direito à moradia interessa tanto aqueles que são proprietários e, como tais, são livres de dispor de seu bem (como no caso do fiador proprietário), bem todos aqueles que, não sendo proprietários, precisam de uma moradia digna que, justamente, a locação lhes proporcionam. Seguem as palavras do Ministro Relator Cezar Peluso no julgamento do RE 407.688, num esclarecimento sobre essa questão da distinção do direito à moradia e do direito de propriedade:

[...] Sustento que o direito de moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito de moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não tem propriedade de imóvel, e, portanto, deve morar sob algumas das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico prevê para permitir essa moradia.⁷⁹

E dentre desses institutos figura, sem dúvida, a posse, que a Lei nº 13.465/2017, como visto anteriormente, instrumentaliza (legitimação fundiária) ou desqualifica

⁷⁸ Segundo os motivos da Emenda nº 26/2000: “Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do Cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação”.

⁷⁹ STF, 1ª T., RE 407.688-8. São Paulo. Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 08.02.2006.

(legitimação de posse) no único intuito de facilitar, não o acesso efetivo à moradia de pessoas vivendo à margem das conquistas sociais, mas a aquisição de uma propriedade originária, porém sem ter garantido previamente a tutela efetiva do direito de moradia já exercido em condições precárias pelos ocupantes dos núcleos urbanos informais.

E se moradia pode, assim, existir sem a propriedade, pode ainda, pode existir propriedade sem moradia, motivo pelo qual a posse poderia ter sido explorada, porque é impossível pensar em moradia sem a posse.

Quando se fala e se pensa em regularização fundiária de um modo geral pensa-se em concessão de título de propriedade ignorando-se que para o exercício do direito de moradia suficiente se mostra o instituto da posse. A concessão de título de propriedade atende a necessidade do ter enquanto a posse atende a necessidade do ser, uma que o primeiro sem a segunda impede a concretização da vocação particular do imóvel.⁸⁰

De fato, a posse e a moradia, são reunidas pela Constituição Federal numa relação orgânica indissolúvel, sendo ambas condições *sine qua non* do acesso a propriedade mediante as usucapiões urbana (art. 1.240, CC; artigo 183, CRFB/88; art. 10, Lei nº 10.257/2001) e rural (art. 1.239, CC; art. 191, CRFB/88). Ou seja, onde a Constituição coloca como pressuposto imprescindível da aquisição de uma titulação dominical uma posse preexistente qualificada, a moradia, exercida, portanto, para atender as exigências básicas e essenciais de uma vida digna, a Lei nº 13.465/2017, simplesmente, se omite, desconsiderando a existência e, portanto, a essencialidade da vida dos ocupantes dos núcleos urbanos informais.

Em outros termos, sustenta-se que a previsão constitucional do direito à moradia, ao contrário da lei em comento, aproxima “necessariamente” a posse da vida, passando aquela a ser um meio de alcançar o mínimo necessário à vida digna, de forma que pelo exercício da posse é possível salvaguardar direitos não apenas sociais, como também existenciais.

A Lei nº 13.465/2017 parece ter cedido aos fins econômicos, que obtiveram maior protagonismo, se comprada às leis anteriores.

⁸⁰ TORRES, Marcos Alcino Azevedo. A questão fundiária e a proteção da posse no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária*: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 24.

A regularização fundiária, neste sentido, escritura não só o imóvel, mas o próprio território brasileiro. Em termos capitalistas, valoriza o ativo. Juridicamente, garante segurança jurídica mais acentuada ao ocupante, ainda que seja da posse. E é a única forma de transferência, se for da propriedade. Passa o Brasil a limpo no Cartório... Mas e na Constituição, também?⁸¹

Registre-se que no pertinente à regularização fundiária urbana, a titulação dos bens imóveis promove o mapeamento territorial do espaço urbano, o que propicia o controle da administração pública e permite que os bens se tornem objeto de transações negociais formais. Notável, portanto, que a regularização fundiária possui relevância econômica, contudo, não se pode permitir que o direito à moradia seja absorvido por interesses financeiros.

A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação da moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e “criativos”, levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos – ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo – cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado.⁸²

O direito de propriedade deveria ter sido adotado como instrumento para concretização do direito à moradia e não como a razão de ser da regularização fundiária urbana. Nas palavras de Perlingieri: “A propriedade, não importa que aspecto tenha, não pode se exaurir em uma mera forma, mas necessita de um conteúdo”.⁸³

Diante do exposto, na nova lei de regularização fundiária: 1. o direito à moradia deixou de ser parte do conceito de regularização fundiária; 2. a lei situou os núcleos urbanos informais em um espaço de “não-direito”; 3. a lei não deu a devida relevância à posse

⁸¹ CORREIA, Arícia Fernandes. Contributos para a regulamentação da Lei Federal n. 13.465/2017 e a construção do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro 2021 e do Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Metropolitana Fluminense. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 53.

⁸² ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*, 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 30. E-book.

⁸³ PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil da legalidade constitucional*. Tradução. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 952.

como direito autônomo.

Após a constatação das afirmativas, é possível concluir que o direito à moradia deixou de constituir a razão da regularização fundiária urbana, e passou a ser, apesar de essencial, um elemento incidental, eventual, que pode vir a se realizar ou não.

4. Conclusão

O presente estudo perquiriu se a nova lei de regularização fundiária urbana protege suficientemente o direito constitucional à moradia.

Para consecução da reflexão proposta, foi feita a análise do conceito de regularização fundiária urbana e de núcleos urbanos informais.

Em síntese, foram levantadas as seguintes problemáticas: 1. a ausência do direito à moradia no conceito de regularização fundiária; 2. o significado de núcleo urbano informal; e 3. a escolha do legislador por afastar o instituto da posse.

Diante das considerações feitas ao longo do texto, restou constatado que: 1. a moradia deixou, em relação à Lei n 11.977/2009, de ser parte do conceito de regularização fundiária; 2. o significado de núcleos urbanos informais ignora a situação de fato anterior ao título; 3. a posse não teve a importância merecida na lei.

Realizadas as constatações supra conclui-se que a Lei nº 13.465/2017 reposicionou o direito à moradia, que deixou de ser o fundamento da regularização fundiária urbana e passou a ser um mero elemento incidental, restrito ao plano das intenções expressas no artigo 10 da lei em comento.

Dessa maneira eventualmente a regularização fundiária contemplará o direito à moradia, contudo, ele não constitui a sua razão de ser.

Sendo assim, a Lei nº 13.465/2017 acaba priorizando aspectos patrimoniais, em detrimento do direito social à moradia, pois vê na incorporação imobiliária e na titulação dos ocupantes o objetivo primordial da Reurb. Desloca, portanto, o homem do centro de proteção jurídica, em desconformidade com a ordem axiológica da Constituição da República Federativa de 1988.

Pode-se, afinal, afirmar que o direito à moradia não restou suficientemente efetivado na Lei nº 13.465/2017.

Referências

CADERNOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária*. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), 2016. ISSN: 2526-5199, versão online. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/>. Acesso em: 30.10.2021.

CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10. ed. Paris: LGDJ, 2001.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *A tutela do direito de moradia e o ativismo judicial*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, Brasília: 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 35. ed. Barueri/SP: Atlas, 2021.

CORREIA, Arícia Fernandes. Contributos para a regulamentação da Lei Federal n. 13.465/2017 e a construção do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro 2021 e do Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Metropolitana Fluminense. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

FACHIN, Luiz Edson. *O estatuto constitucional da proteção possessória*. Folha de S. Paulo, p. 2 – I, 27 de janeiro de 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 19.10.2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Direito constitucional*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

FERREIRA, Allan Ramalho. Uma concepção topofílica de regularização fundiária. In: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Lei nº 13.465/2017: o novo marco legal da regularização fundiária*, Vol. 3, n. 17. São Paulo, EDEPE, 2018.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 20 ed. Atualizador: Luiz Edson Fachin. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

HESPANHA, Antonio Manuel. *Historiografia Jurídica na Formação do Estado*. Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, v. 11, n. 21, p. 15-47, ago-dez, 2019.

IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. *Teoria simplificada da posse*. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

JÚNIOR, José Albenes Bezerra; FERREIRA, Milena Santos. *Consolidação do direito à moradia à luz da Lei nº 13.465/17: (in)dispensabilidade do marco legal*. Quaestio Iuris, v. 14, n. 3, 1446-1471, 2021.

LINHARES, Maria Yedda. *História geral do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: coisas*. v. 4. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MARTINS, Luciano. O Registro. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária*:

doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MELO, Sarah Silva de. *Análise comparativa entre programas governamentais de habitação: Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Casa Verde e Amarela*. Orientador: Alexandre de Carvalho Paranaíba. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Contábeis) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/>. Acesso em: 31.12.2021.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2020.

NACUR, Elis. A Demarcação Urbanística. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes de. Regime jurídico dos bens imóveis no direito brasileiro. In: AZEVEDO, Fábio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra (Coord.). *Direito imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <https://www.unicef.org/>. Acesso em: 4.11.2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. 27 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil da legalidade constitucional*. Tradução. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RONLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. E-book.

ROPPO, Enzo. *O contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.

SAVIGNY, Friedrich Carl Von. *Das Recht des Besitzes*. Eine civilistische Abhandlung (Direito da Posse. Um tratado civil, tradução nossa). 1803.

SCHOPENHAUER, Arthur. *A arte de ter razão*. organização e ensaio de Franco Volpi e tradução de Alexandre Krug (alemão) e Eduardo Brandão (italiano). 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SCHREIBER, A. Direito à moradia como fundamento para impenhorabilidade do imóvel residencial do devedor solteiro. In: RAMOS, C. L. S. R.; TEPEDINO, G.; BARBOZA, H. H.; GEDIEL, J. A, p.; FACHIN, L. E.; MORAES, M. C. B. (Coord.). *Diálogos sobre direito civil: construindo a racionalidade contemporânea*. Rio de Janeiro: Renovar: 2002.

SCHREIBER, Anderson. Direito civil e constituição. In: SCHREIBER, Anderson; KONDER, Carlos Nelson (Coord.). *Direito civil constitucional*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SCHREIBER, Anderson. Direito imobiliário na perspectiva civil-constitucional. In: AZEVEDO, Fábio de Oliveira; MELO, Marco Aurélio Bezerra (Coord.). *Direito imobiliário: escritos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira*. São Paulo: Atlas, 2015.

SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2018.

SILVA, Felipe Figueiredo Gonçalves da. *A posse de bens públicos: revisão crítica da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SOUSA, Bruno Torres. *Análise da Constitucionalidade do Instrumento de regularização fundiária urbana da legitimação fundiária*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). UNICEUB – Centro Universitário de Brasília, Brasil 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/>. Acesso em: 11.12.2021.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A Regularização Fundiária Urbana na Lei nº 13.465/2017: Análise da Adequação de Seus Instrumentos à Política Urbana Constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, n. 1, v. 5. Goiânia: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), jan./jun., 2019.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Revista de Ciências Jurídicas*, n. 3, v. 23. Pensar, jul-set, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. *Comentários ao Código Civil: direito das coisas (arts. 1.196 a 1.276)*. v. 14. São Paulo: Saraiva, 2011.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. 2. ed. v. 3. São Paulo: Renovar, 2014.

TEPEDINO, Gustavo; KONDER, Carlos Nelson; BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*. Vol. 3. 2021.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. *Direitos reais: fundamentos do direito civil*. 2. ed. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. *Obrigações: fundamentos do direito civil*. 3. ed. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TEPEDINO, Gustavo; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. *Fundamentos do direito civil: direito de família*, 2. ed., v. 6. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TORRES, Marcos Alcino Azevedo. A Questão Fundiária e a Proteção da Posse no Brasil. In: MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da; TORRES, Marcos Alcino Azevedo (Coord.). *Teoria da regularização fundiária: doutrina, legislação e jurisprudência à luz da lei federal nº 13.465/2017*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. Tradução de Livia de Oliveira. Londrina: Eduel, 2015. E-book.

United Nations. (2009). Fact Sheet nº 21: The right to adequate housing. Geneva: *Office of the high commissioner for human rights (OHCHR)*. Disponível em: <http://www.refworld.org/>. Acesso em 4.11.2022.

Como citar:

BELLOIR, Arnaud Marie Pie; MOREIRA, Layla Andrade Barros. Regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017 e a proteção do direito constitucional à moradia. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 12, n. 2, 2023. Disponível em: <<http://civilistica.com/regularizacao-fundiaria-urbana-na-lei/>>. Data de acesso.



civilistica.com

Recebido em:

3.1.2023

Aprovado em:

1.9.2023