



CADERNOS DE DEREITO ACTUAL

www.cadernosdedereitoactual.es

© **Cadernos de Direito Actual** Nº 22. Núm. Ordinario (2023), pp. 106-124
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

Instrumentos de regularização fundiária urbana e a efetivação do direito a digna moradia no Brasil: uma proposta de interpretação sistemática do artigo 1.228 do Código Civil e a Lei de Regularização Fundiária

Urban land regularization instruments and the enforcement of the right to decent housing in Brazil: a proposal for systematic interpretation of article 1,228 of the Civil Code and the Land Regularization Act

Marcelo Sampaio Siqueira¹

Álison José Maia Melo²

Thales de Oliveira Machado³

Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

Sumário: 1. Introdução. 2. Panorama das moradias no Brasil: direito de moradia. 3. A política pública de regularização fundiária no Brasil. 4. O artigo 1.228 do Código Civil em confronto com a Lei nº 13.465, de 2017. 5. Conclusão.

Resumo: O aumento populacional sem o proveito adequado do direito de propriedade vem crescendo, tornando-se necessária uma análise da realidade a partir das regras de resguardo dos cidadão em relação às suas moradias. O objetivo da pesquisa concerne em averiguar o instituto da regularização fundiária urbana à luz não somente da sua Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, mas também através da Constituição Federal de 1988 e do artigo 1.228 do Código Civil. Busca-se apresentar como a junção da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e o dispositivo 1.228 do Código Civil podem, juntos, auxiliar na preservação do direito à moradia e à propriedade, bem como identificar possíveis hiatos legislativos no tema. Para que seja alcançado o eixo principal do presente estudo, utiliza-se o método dedutivo, através de pesquisa qualitativa de bibliografia e documentos. Conclui-se que o artigo 1.228 do Código Civil e a Reurb devem ser utilizadas de maneira complementar, e não de forma excludente, com o fim de promover o acesso da população de baixa renda a um imóvel com justo título de natureza real. O Estado deve exercer

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Fortaleza. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNI7. Professor Titular de Direito Civil da UNI7. Procurador do Município de Fortaleza.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNI7. Professor Titular de Direito Empresarial da UNI7. Servidor público. Advogado.

³ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Especialista em Direito Imobiliário, em Direito Notarial e Registral e em Direito Empresarial. Advogado.

Recibido: 29/07/2022

Aceptado: 11/10/2023

DOI: 10.5281/zenodo.10156386

ativamente sua obrigação de executar os direitos fundamentais dos indivíduos, mais especificamente o direito de propriedade.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Direito de Propriedade; Habitação; dignidade da pessoa humana.

Abstract: The population increase without the proper fulfillment of the right of property has been growing, making it necessary an analysis of the reality from the rules that protects citizens in relation to their homes. This research aims to investigate the institute of Urban Land Regularization (Reurb) in the light of Brazilian Law No. 13,465 of July 11, 2017, but also through Brazilian Federal Constitution of 1988 and of article 1,228 of Brazilian Civil Code. It presents how the combination of Reurb and article 1,228 provision can assist in the preservation of the social right to housing and property, as well as to raise possible legislative gaps on the subject. In order to achieve the main axis of this study, it adopts deductive methodology through qualitative research, based on literature, laws and jurisprudence. It concludes that article 1,228 of the Civil Code, as well as Reurb, can be used in a complementary fashion, and not by exclusion, aiming the purpose of promoting low-income population access to a property with fair real nature title. Nevertheless, it is necessary for the State to exercise actively its obligation to enforce the fundamental rights of individuals, more specifically the right to property.

Keywords: Land regularization; Property right; Housing; dignity of human person.

1. Introdução

É pública e notória, e especialmente agravada em virtude da crise sanitária e econômica causadas pelo impacto do Coronavírus, a desigualdade social que aflige a sociedade brasileira, onde 28% do total da renda brasileira está concentrada em 1% da população brasileira e os 40% mais pobres sobrevivem com somente 10%⁴. Esse dado é suficiente para demonstrar a pobreza da maioria do povo brasileiro, cuja consequência é sentida em diversos aspectos sociais, entre os quais se destaca a questão da falta de moradia e os prejuízos à dignidade sofrida pelos cidadãos.

O desrespeito ao direito de moradia e a necessidade de uma política que possibilite o acesso da população a uma habitação digna abre uma discussão não só acerca da melhor política, mas principalmente ascende a necessidade de se promover uma consistente distribuição do bem em questão e de se realizar uma regularização fundiária, provendo a população de justo título do imóvel ocupado e possibilitando uma escorreita sucessão. A crise da moradia no Brasil permanece grave e a pandemia do novo coronavírus agravou o cenário de descaso nas áreas irregulares, especialmente nas favelas⁵, demonstrando, assim, a situação de vulnerabilidade a que se submetem as famílias que moram nessas áreas.

É necessário aduzir a regularização fundiária urbana contextualizando-a entre o direito à propriedade privada e a dignidade da pessoa humana, visto que é possível identificar as diferentes realidades, direitos e expectativas de inúmeros brasileiros ao confrontar os três assuntos. A partir disto, convém considerar o aumento desregrado populacional que, confrontado com o padrão de produção capitalista que determina a forma de ocupação dos espaços urbanos de forma a atender à sua lógica de redução de despesas à custa do bem-estar social, resulta em um desenvolvimento urbano inadequado, e a consequência disso diz respeito a políticas públicas não suficientes para a sociedade de modo geral⁶.

⁴ UNDP (United Nations Development Programme). *Human Development Report 2019: beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century*, UNDP, New York, 2019, p. 309.

⁵ LIMA, J. D. "How the Pandemic Exposes the Housing Crisis in Brazil", *RioOnWatch: 11 years of community reporting in Rio*, 2020.

⁶ MONTEIRO, A. R., VERAS, A. T. R. "A questão habitacional no Brasil", *Mercator*, 16, 2017.

Em função dessa grande confusão social causada pelo crescimento urbano desordenado, surge a problemática do conflito fundiário urbano, ocasionado pela ocupação de áreas públicas ou privada por pessoas que buscam satisfazer às necessidades de moradia. O conflito instalado e a falta de regularização colocam milhões de brasileiros à margem de um título que lhes confirmam direitos, como propriedade e acesso a crédito.

Paralelamente ao problema social e ao direito de propriedade e posse, a Constituição Federal ressalta que a propriedade deverá cumprir a sua função social (art. 5º, XXIII; art. 170, III). Tal limite, portanto, aponta que nem a propriedade, nem a posse serão absolutos; do contrário, somente serão plenos quando cumprirem com o dever de ordenação das cidades exposto no plano diretor (art. 182, § 2º). Em ocorrendo descumprimento desta função social, o proprietário perde a garantia do direito de propriedade (art. 182, § 4º).

A Lei nº 13.465, editada em 2017, tem como objetivo fornecer regramento à regularização fundiária no Brasil, dada a extrema importância social do tema, justificando-se através dos dados que serão explanados no decorrer do artigo e das questões relativas ao desenvolvimento social e ao controle da propriedade. Como dito, a supracitada lei tem como encargo, entre outros tópicos tratados em seus artigos, a realização da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que visa conceder título de direito real a pessoas desprovidas de segurança jurídica no tocante sua posse, permitindo a população acesso a propriedade ou direito real sobre coisa alheia.

A Reurb pacifica a desigualdade social através do seu conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais que visam a regularização de núcleos urbanos informais, isto é, a Reurb diz respeito a um procedimento que pretende regularizar diversas moradias irregulares por meio de duas modalidades, a Reurb-S (de interesse social) e a Reurb-E (de interesse específico), os quais trazem, através de seus instrumentos, alternativas práticas a fim de executar o direito à moradia e à propriedade.

O problema principal do presente artigo consiste na identificação da compatibilidade entre as regras da Lei nº 13.465, de 2017, no tocante a regularização fundiária de ocupações, e o art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, a partir da perspectiva da propriedade imobiliária urbana, acerca do desregramento do direito de moradia e de que forma a Reurb pode se mostrar efetiva para as políticas públicas voltadas à garantia de uma habitação digna. Isto é, a regularização promovida pela regra dos parágrafos do artigo 1.228 constitui um tipo de "Reurb"?

A questão central é analisar se a regularização fundiária realizada pelo Município e regulado pela citada Lei de 2017 entra em conflito com a norma do artigo 1.228 do Código Civil, responsável por impor limites ao direito de propriedade, ou se as duas podem coexistir.

No tocante aos aspectos metodológicos, a concretização deste artigo parte de pesquisa bibliográfica na produção teórica, legislativa e doutrinária sobre o assunto registrada em suportes diversos, como livros, artigos científicos e diplomas legais, bem como em decisões judiciais. Com o emprego do método dedutivo, procura-se resolver os problemas interpretativos referentes à efetividade da regularização fundiária urbana prevista na Lei do Reurb.

O desenvolvimento da pesquisa foi dividido em três partes: na primeira, aborda-se o panorama da propriedade imobiliária no Brasil, sendo responsável por introduzir o assunto e embasar o que se averigua na segunda parte, que concerne ao instituto da Reurb; e, por fim, na terceira seção, analisa-se a regra do artigo 1.228 do Código Civil tendo em considerando o tema regularização fundiária urbana e a efetivação do direito a digna moradia como valorização da propriedade à luz da Constituição Federal de 1988.

2. Panorama das moradias no Brasil: direito de moradia

Partindo de uma análise histórica, pode-se exprimir que o desenvolvimento das grandes metrópoles do Brasil, com o passar do último século, destacou-se pela constituição de duas urbes diferentes: uma legal e outra ilegal, as quais se diferem pelo fato de que a primeira possui enfoque na classe média e alta, em menor número, e a segunda, por sua

vez, abriga a população de classe baixa, de porte mais periférico, estendendo, por consequência, para a região metropolitana⁷. A conotação de legalidade para a classe média e alta, todavia, tem um caráter meramente superficial, marcado pelo registro do título, mas muitas vezes passa por outros tipos de ilegalidade, a exemplo da instalação de empreendimentos imobiliários em áreas de proteção ambiental, sem a realização de estudos adequados para outras dimensões dos espaços urbanos (como a existência de sítios arqueológicos ou o impacto na mobilidade). A construção da estética da legalidade para a elite reflete o padrão da sociedade brasileira.

Nos primeiros anos do século passado, a sociedade se fortaleceu por consequência dos fluxos migratórios ocorridos a fim de assegurar mão de obra para trabalhos rurais. Com isso, a rápida e, por conseguinte, desordenada mudança de um território rural para urbano pode ser explicada em todo a amplitude nacional através da lógica do processo de industrialização à época, ocasionando o surgimento de cidades desorganizadas em torno dos mercados crescentes⁸. O acontecimento da urbanização, ao passo em que é decorrência imperiosa no processo de renovação da nação, também diz respeito a um ambiente de produtividade de desigualdades sociais e socioeconômicas⁹.

As desigualdades sociais no Brasil observadas desde a época da colonização refletem principalmente nas moradias, sendo as favelas a maior demonstração que ratifica essa realidade. Nesse cenário o quantitativo de pessoas que residem nesses aglomerados é grandioso. Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas (6% da população à época)¹⁰. Em 2020, mesmo não tendo ocorrido o censo por problemas decorrentes da COVID-19, esse número é exponencialmente maior. A projeção mostra 5,1 milhões de habitações em favelas ou aglomerados subnormais, totalizando um número superior 15 milhões de habitantes¹¹.

O ordenamento constitucional do Brasil, em 1988, resguarda formalmente o direito social à moradia, através da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que em conjunto com outros princípios, como a função social da propriedade e dignidade da pessoa humana confere direito subjetivo aos desprovidos de habitação, esbarrando a efetividade no princípio da reserva do possível. Nada obstante, o direito à moradia compõe a base dos direitos sociais, que estão historicamente relacionados com a necessidade de organização do espaço urbano decorrente do êxodo rural aliado à organização do trabalho nas cidades. Para Nassar¹², o direito à moradia deve ser analisado em duas variáveis distintas, sendo a primeira a dimensão positiva, que diz respeito à obrigação estatal de executar uma política habitacional de interesse social; a segunda, por sua vez, diz respeito à dimensão negativa, a qual acarreta sobrestar os deslocamentos forçados da população, geralmente de baixa renda, e possibilitar a regularização nos locais que ocupam.

Diante de tais ocorridos históricos, de acordo com a análise feita pela Fundação João Pinheiro em 2017, o ano de 2015 possuía um déficit habitacional de cerca de 5.572.000 milhões de domicílios, bem como, no que diz respeito à inadequação fundiária, um número de 1.871.000 de domicílios¹³. Nos dias atuais, o pertinente confronto no que diz respeito à falta de habitação adequada para a população de classe baixa deve se dar através da constituição de instrumentos políticos e econômicos apropriados. Ademais, o déficit em 2019 fechou em 7,79 milhões de moradia – número que, mesmo expressando

⁷ D'OTTAVIANO, M. C., SILVA, S. L. "Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões", *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, 32, 2009, p. 204.

⁸ LIMA, D. F., SOUSA JUNIOR, A. M. "Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017", *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, 2020, p. 1837-1838.

⁹ SANTOS, M. *Urbanização Brasileira*, Edusp, São Paulo, 2008.

¹⁰ BELLO, L. "Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas", *Agência Notícias IBGE*, 2017.

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. "Aglomerados subnormais: o que é", *[Portal do] IBGE*, 2020.

¹² NASSAR, P. A. S. *Judicialização do Direito à Moradia e Transformação Social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Dissertação de Mestrado em Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, 2011, p. 21

¹³ NASCIMENTO, M. C. G. *Regularização Fundiária de Interesse Social no Direito Brasileiro*, Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 43.

uma queda à frente de 2018, explana a importância de haver instrumentos que executem de maneira ativa o regramento do direito à moradia¹⁴.

Mais recentemente, o contexto da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19 ou SARS-CoV-2) contribuiu para o aumento de percentual de pobreza e infraestrutura no país, trazendo resultados mais negativos em relação ao direito à moradia se comparado a 2019: em 2020, o levantamento indicou um déficit absoluto de 6.346.000 habitações no Brasil, tendo como adensamento excessivo 5,2% do déficit; a coabitação, por sua vez, apresentou 29,9% de déficit, isto é, 1.900.444 moradias¹⁵. Essa situação de crise sanitária ressaltou mais uma dimensão necessária e relevante do direito à moradia, consistente na garantia de um ambiente resiliente, propício para a redução de contágio de endemias, epidemias e pandemias.

Diante de tal fato, é necessário pautar a necessidade de formulação e aplicabilidade de políticas públicas a fim de concretizar severamente o direito de propriedade, sendo indubitável afirmar que tal encargo estatal não diz respeito a ofertar habitação para toda a sociedade, mas, sim, desobstruir a todos, sem distinção, o acesso à habitação de maneira idônea por meio de planejamento e programas focados aos segmentos sociais no espectro do mercado imobiliário, visto que a igualdade não pode ser entendida como um valor despótico, sob pena de vitimar a própria sociedade da soberania popular¹⁶.

Tendo em vista a abordagem tanto do direito à moradia, quanto o de propriedade, faz-se imperioso afirmar que a moradia diz respeito a uma prerrogativa que abraça e limita o direito de propriedade, isto é, ambos não são discordantes; entretanto, existem ocorrências, na esfera de políticas habitacionais e urbanas, em que estes entram em oposição e, consequentemente, o predomínio de um destes só pode ser estipulado em casos concretos.

Ao passo que a moradia presume território, lugar para habitar, sua prestação perpassa uma contestação por espaço, embasada com o modelo clássico do direito de propriedade e seu espólio individualista. Mesmo que o princípio da função social da propriedade, retratado desde a Constituição de 1934, traga uma perspectiva socializante de configuração do direito de propriedade, este não se separou de seu legado especulativo; ocupar-se de terra ou de grande quantidade de imóveis, utilizando-os e usufruindo-os com total independência, ainda é compreendido como resquício de sua compreensão como direito natural no imaginário capitalista. No debate político e judicial, as diferentes visões persistem em dialética convivência.

Mesmo defronte ao predomínio histórico da visão proprietária, tal conjuntura tem-se aumentado para o manejo de outras ferramentas jurídicas que não são patrimônio *stricto sensu*, mas que se apresentam de maneira jurídica e faticamente possíveis, visto que se envolvem em perspectivas que impedem a apropriação privada, como em hipóteses de legitimação de posse.

A posse está intimamente ligada a propriedade, sendo a exteriorização desta. Guido Alpa¹⁷, ao falar da evolução do conteúdo da propriedade, faz a seguinte conclusão: "A propriedade, como é entendida hoje, é o resultado de um longo processo histórico no qual o conteúdo do direito vem modelado pela evolução política, social e econômica dos diversos países e a forma jurídica que o exprime sofre, portanto, modificações notabilíssimas. É um grave erro interpretar os institutos de *dominium* ou de *possessio* do Direito Romano, aplicando-lhes as nossas categorias. Para além das afinidades (ou

¹⁴ CONCEIÇÃO, A. "Déficit habitacional tem leve queda em 2019, mas peso do aluguel para as famílias aumentou", *Valor Investe*, 2020.

¹⁵ ARANTES, J. T. "Déficit habitacional é obstáculo para isolamento social, dizem cientistas", *Agência FAPESP*, 2020.

¹⁶ BITENCOURT, C. M. "Sobre o possível controle judicial de políticas públicas: um olhar a partir do campo de conformação do legislador e do administrador", *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 2, n. 2, 2015, p. 84.

¹⁷ ALPA, G. *Che cos'è Il diritto privato?* Laterza, Roma, 2007, p. 86.

identidades) terminológicas, seus conteúdos são muito diversos daqueles do medievo, daqueles do início do século XIX e dos de hoje¹⁸.

O titular do direito de propriedade, como também da posse, que usa seu bem sem atender, na mesma medida, ao bem-estar social está sujeito a sanções estatais, como a perda destas. Não se defende nesse artigo a socialização da propriedade privada, mas seu uso em conformidade com o ordenamento jurídico, que tem como fundamento primário a Constituição. A posse possui a mesma garantia da propriedade, sendo que seu exercício pode levar a aquisição da propriedade, como também a perda, em outras situações.

A função social da propriedade, como também da posse, que constitui um princípio dirigido ao proprietário, compõe, conforme visto, uma limitação ao direito de propriedade e não a propriedade, podendo ser visto, sim, como elemento isolado da propriedade, mas não dissociado, cujo conteúdo é restringir a liberdade individual do titular do direito e forçá-lo a socializar o uso daquele bem, o que constitui um dever, sob pena de esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade. Portanto, não só o conteúdo da função social está atrelado ao critério econômico, mas também à sua consequência. O direito à posse imobiliária do solo e o uso da faculdade de construir, para estarem devidamente garantidos pelo poder estatal, obrigam ao proprietário ou possuidor a manter o uso em conformidade com as finalidades sociais e econômicas exigidas (artigo 1228 do CC) e reconhecidas para aquele dado momento, constituindo, sim, um dever fundamental.

Para que possam se efetivar direitos sociais no espectro do direito à habitação, é importante uma união de providências palpáveis fornecidas pelo Estado. Destarte, é importante a regularização formal de posses e propriedades nos ditames de regularização fundiária, a fim de não enjeitar os cidadãos no livre mercado imobiliário. Devem ser instituídos procedimentos que impossibilitem ou prejudiquem a interferência de sua estratégia acumuladora e supressiva, de forma que a introdução eficaz à habitação seja assegurada. Esse desempenho deve ser embasado pelo apoderamento ordenado do solo, de forma a impossibilitar que este seja apossado por certos centros de poder, inviável para grande parte da sociedade¹⁹.

No Brasil, ao se analisar a jurisprudência e a doutrina, observa-se que o direito social à moradia constitui também um direito subjetivo, considerando-se a carência de grande parte da população e a necessidade de execução de medidas que garanta o acesso. Ressalta-se que como esse fato jurídico em análise, direito a moradia, não apresenta grande relevância para os países europeus, que constituem em sua maioria Estados desenvolvidos, há uma tendência de não se conferir ao direito de moradia o caráter subjetivo. Em síntese, nos países desenvolvidos, o direito fundamental à habitação é tido como uma espécie de norma programática de eficácia plena, mas dirigida ao executivo e ao legislador.

O acesso da população a propriedade imobiliária urbana constitui importante fator de promoção da dignidade da pessoa humana. Andrade²⁰ afirma que "a efetivação do Direito Fundamental Social à Moradia é condição basilar para o cumprimento dos compromissos constitucionais de 1988. Sua realização é premissa para a realização de vários outros direitos fundamentais, individuais e sociais, e por isso merece tratamento especial no que tange às prioridades da agenda política das cidades brasileiras." O direito de propriedade a um bem, para fins de moradia, por exemplo, permite ao seu titular não só as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar, mas principalmente confere poderes de habitação de forma exclusiva e absoluta, mesmo que limitada pela legislação e funções sociais da propriedade e das cidades.

¹⁸ No original: "La proprietà, come oggi è intesa, è il risultato di un lungo processo storico nel quale il contenuto del diritto viene modellato dall'evoluzione politico sociale ed economica dei diversi paesi e la forma giuridica che lo esprime subisce perciò notevolissime modificazioni. È grave errore interpretare le espressioni di *dominium* o di *possessio*, del diritto romano, applicando ad esse le nostre categorie. Al di là delle affinità (o identità) terminologiche, i loro contenuti sono assai diversi da quelli del medioevo, da quelli del primo ottocento e da quelli di oggi."

¹⁹ FERREIRA FILHO, P. S. "As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017", *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, 2018, p. 1452.

²⁰ ANDRADE, L. T. *Manual de direito urbanístico*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 63.

Conforme defendido por Siqueira²¹, a função social da cidade expressa um preceito constitucional dotado de positividade e eficácia, que condiciona diretamente o desenvolvimento urbano da cidade. O condicionamento ocorre no sentido de que toda intervenção urbanística, entre elas a edificação promovida pelos particulares, deve atender ao princípio do bem-estar social. A diferença entre função social da propriedade imobiliária urbana e função social da cidade é sutil, já que o fim perseguido por ambas é semelhante, mas a segunda possui um raio de ação mais difuso, amplo e direcionado à Administração Pública, enquanto a primeira tem como objeto a restrição constitucional direta do direito de propriedade, direcionada ao proprietário.

Por fim, é necessário pautar que os problemas relacionados à escassez no que diz respeito a falta de acesso ao direito de propriedade imobiliário no âmbito nacional em muito tem relação com as atuais circunstâncias precárias em que vivem as classes mais baixas, exigindo do Estado uma atuação proativa no respeito ao este direito subjetivo. Portanto, a seção a seguir aborda a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), isto é, o processo através do qual se assegura o direito à moradia àqueles que habitam em assentamentos informais encontrados em áreas urbanas. A seguir, apresentar-se-á a legislação específica que interliga o tema principal do artigo: a regularização fundiária.

3. A política pública de regularização fundiária no Brasil

A intitulada “Reurb” refere-se a mais uma tentativa de promover uma ampla Regularização Fundiária Urbana, outrora abordada pela Lei nº 11.977, de 2009. A definição completa do instituto é apresentada pela nova Lei relacionada ao tema, isto é, a Lei nº 13.465 de 2017, que trata de outros assuntos, como por exemplo, direito de laje, afirmando que se constitui em medidas urbanas, legais, ecossistêmicas e sociais focadas na integração dos núcleos urbanos não formais ao ordenamento territorial urbano, bem como à qualificação de seus habitantes.

Referida Lei trouxe duas modalidades de Reurb, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E). O presente estudo se limitará a tratar da Reurb-S, destinada a situações de interesse social, isto é, núcleos urbanos informais consolidados²² ocupados por população de baixa renda reconhecida pelo executivo municipal, na dicção do artigo 13, inciso I da Lei 13.465/2017. Não se dedicará atenção às hipóteses de interesse específico ou Reurb-E.

Os instrumentos regulados pela Lei mostram uma preocupação do legislador em dar acesso a um direito real a possuidores ou detentores de bem imóvel desprovidos de regularização, possibilitando, por exemplo, sucessão, transmissão de direitos, formalização de atividades empresariais no local etc. Além do mais a Reurb, regulada pela Lei de 2017, artigo 33, possibilita reordenação urbana de áreas ocupadas e alheias aos cumprimentos das normas urbanísticas das cidades.

Mesmo após o consenso em relação à importância de regularizar os assentamentos informais, a Reurb, que dispõe tanto em relação às regularizações urbanas, quanto rurais, é resultado de uma veemente discussão desde o seu nascimento, visto que, além de modificar diversas outras leis, a Lei nº 13.465, de 2017, substituiu de forma

²¹ SIQUEIRA, M. S. *Direito de construir: perfil constitucional e restrições*, 2. ed., Juruá, Curitiba, 2018.

²² BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017: “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; III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município; [...]”.

integral a legislação basilar acerca da regularização fundiária urbana²³. Todo o procedimento criado pela nova lei, que é complexa, prescinde de um procedimento administrativo com definição das pessoas que podem efetivar o requerimento, conforme o artigo 14 da Lei da Reurb, até a aprovação do projeto, de acordo com o artigo 40, considerando a natureza do bem público (União, Estado ou Município) ou privado.

Como já ocorria na Lei de 2009, portanto, a regularização fundiária somente pode ocorrer após a aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento. O referido projeto terá como objetivo promover o parcelamento do solo, indicando os logradouros e terrenos públicos, bem como definir a localização dos futuros lotes²⁴. Logo, o objetivo do projeto não é tão somente regularizar, mas especialmente urbanizar a área indicada.

De acordo com o Enunciado 593, explanado na VII Jornada de Direito Civil, “é indispensável o procedimento de demarcação urbanística para regularização fundiária social de áreas ainda não matriculadas no Cartório de Registro de Imóveis, como requisito à emissão dos títulos de legitimação da posse e de domínio”²⁵.

A lei é responsável por criar uma nova ferramenta jurídica, definida como “legitimação fundiária”, que concede ao município o dever de atribuir a propriedade do terreno, seja ele público ou privado, ocupado ao morador de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016, independentemente do pedido anterior de posse, isto é, o dono de um terreno invadido em novembro de 2016 poderá, portanto, ser confiscado por um ato do município, sem direito a qualquer tipo de indenização, caso este compreenda que a ocupação estava consolidada na data citada²⁶.

A lei de 2017, em comparação com a lei de 2009, Lei nº 11.977/09, é bem mais abrangente, não só por regular a denominada Reurb-E (núcleos urbanos informais ocupados por pessoa não qualificadas na hipótese da Reurb-S, no artigo 13 da Lei 13.465/2017), mas por regular diversos instrumentos, a exemplo do direito de laje – compreendido como direito real autônomo e independente²⁷ – e do condomínio de lotes, que visam a regularizar o uso da propriedade ou de outra espécie de direito real sobre o bem em questão. Outro importante aspecto é que a nova lei permite a transferência de domínio de áreas públicas, além de promover um reordenamento urbano, após projeto realizado e executado pelo Município.

A matéria é prolixa, existindo atualmente três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) envolvendo a Lei nº 13.465/17, pela a inconstitucionalidade total e parcial. Todas elas se encontram na relatoria do Ministro Dias Toffoli e estão conclusas desde setembro de 2020 e sem concessão de medida liminar. A ADI nº 5.771/DF, interposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR), questiona relevância e urgência para edição MP 759 que se converteu na Lei Federal nº 13.465/17; a ADI nº 5.787, interposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), discute renúncia de receita na venda de imóveis públicos, alienação de patrimônio sem interesse público, e violação de publicidade; e a ADI nº 5.883, interposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ataca a constitucionalidade procedimentos de regularização e do Sistema de Registro Eletrônico dos Imóveis²⁸.

É digno de nota a existência de outros aspectos polêmicos da Lei no tocante a questões inconstitucionais, podendo citar que a Constituição de 1988, por sua vez, concede somente a usucapião de terrenos privados de até 250 m², em caso de posse superior a 5 anos que não fora contestada pelo proprietário, na forma do artigo 183, e que a Lei de 2017 possibilita a perda da propriedade de bens públicos, considerando o projeto de

²³ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

²⁴ PINTO, V. C. “Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana”, *Caos Planejado*, 2017.

²⁵ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *VII Jornada de Direito Civil*, CJF, Brasília, 2015.

²⁶ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

²⁷ FARIAS, C. C., EL DEBS, M., DIAS, W. I. *Direito de laje: do puxadinho à digna morada*, JusPodivm, Salvador, 2020, p. 55.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. “ADI 5771”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2017; Id. “ADI 5787”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2017; Id. “ADI 5883”, [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2018.

reurbanização. Destaca-se em acréscimo o comando da Lei 13.465/2017 que dispõe sobre desafetação de bem público municipal, no artigo 71²⁹, cabendo tal competência à lei municipal. Discussão interessante é acerca da constitucionalidade de regras de Lei Federal, cuja competência é nitidamente dos Municípios, como dispor de bens públicos municipais.

Em síntese, considerando que o texto constitucional não autoriza a usucapião de bens públicos, os ocupantes de área pública, que nunca tiveram a alternativa de adquirir a propriedade via usucapião, têm agora a possibilidade com a Reurb-S obter o domínio da área ou algum tipo de direito real. A Reurb dispensa os entes públicos das exigências de autorização legislativa, avaliação prévia do imóvel e desafetação dos bens ocupados, autorizando que a regularização seja concretizada de forma independente de autorização da respectiva câmara municipal³⁰.

A Lei prevê literalmente duas espécies de regularização fundiária, assumindo as definições de Regularização de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), que foram desenvolvidas pela antiga lei – não somente renomeados, mas os preceitos para conceituação de espaços aptos à regularização urbana foram alterados pela Lei 13.465/2017³¹.

O artigo 69 da Lei 13.465/2017 cria uma espécie de Reurb inominada ao possibilitar que as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei. O requerimento de regularização poderá ser feito por qualquer interessado em instrumento dirigido ao oficial do cartório de registro de imóveis a efetivação do registro do parcelamento, munido de documentos citados no artigo.

A Reurb-S, apresentada pela Lei nº 13.465/2017 no artigo 13, inciso I³², é focada nos espaços urbanos não formais fixados concentrados de maneira predominante por cidadãos de baixa renda. A capacidade aquisitiva dos residentes do referido espaço passa a ser a singular condição que controla a adequação do espaço como passível ou não de Reurb-S.

Na Reurb-S, considerando o artigo 37 da Lei de 2017, cabe ao poder público competente, de maneira direta ou através da administração pública indireta, implementar a infraestrutura necessária, bem como os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais estipuladas nos projetos de regularização e, inclusive, arcar com os ônus de sua manutenção³³.

A Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), por sua vez, não apresentou muitas alterações pela nova Lei, visto que se trata, ainda atualmente, de uma especificação residual, admissível aos espaços urbanos informais ocupados por cidadãos não qualificados como baixa renda e, por conseguinte, os núcleos não abrangidos pela Reurb-S terão espaço na Reurb-E³⁴.

Nada obstante, a Reurb tem entre seus objetivos³⁵ buscar o aumento das ações dos poderes executivos dos entes federativos a fim de assegurar à população os direitos

²⁹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017: "Art. 71. Para fins da Reurb, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no inciso I do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993." (grifos nossos)

³⁰ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

³¹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

³² BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017: "Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e [...]".

³³ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

³⁴ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

³⁵ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017: "Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições

de propriedade e de moradia, bem como de condições basilares para dignidade na habitação. Tal intuito possui base no fato de que a Reurb busca superar ditames puramente jurídicos da titulação daqueles que possuem imóveis públicos ou privados de maneira não regular, ao passo que abarca medidas urbanísticas, ambientais e sociais, buscando, consequentemente, a reurbanização nacional³⁶.

Já de acordo com o artigo 23 da mesma Lei³⁷, a legitimação fundiária institui aspecto originário de aquisição do direito real de propriedade averiguado por prática do Poder Público, tão somente no espectro da Reurb. O referido apanágio é ofertado àquele que retiver em sua posse, em área pública ou privada, como sua, espaço imobiliário com finalidade urbana, componente de núcleo urbano informal consolidado existente até 22 de dezembro de 2016³⁸.

Soa alarmante deparar-se com a ideia de que a legitimação fundiária se finde a abordar dos núcleos urbanos informais consolidados até 22 de dezembro de 2016, conforme supracitado. Ademais, outro impasse deparado diz respeito ao já comentado

urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda; V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.”

³⁶ OLIVESKI, M. A. A., ALLEBRANDT, S. L., MUELLER, A. A., OLIVESKI, P. M. “As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas”, *(Re)Pensando Direito*, v. 8, n. 15, 2018, p. 34.

³⁷ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017: “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. § 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 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. § 2º Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado. § 3º Deverão ser transportadas as inscrições, as indisponibilidades ou os gravames existentes no registro da área maior originária para as matrículas das unidades imobiliárias que não houverem sido adquiridas por legitimação fundiária. § 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária. § 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam. § 6º Poderá o poder público atribuir domínio adquirido por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial.”

³⁸ REIS, M. A. N. *A regularização fundiária como política para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei no 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no município de Alvorada/RS*, Dissertação de Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Disponíveis, Faculdade de Direito Público, Porto Alegre, 2018, p. 65.

artigo 10, no seu inciso X, a partir do momento em que a Lei afirma ser de encargo dos municípios tomar precauções e não estimular a constituição de novos núcleos urbanos informais.

É interessante salientar que a Reurb foi aprovada para regular situações jurídicas pretéritas, regularizando ocupações existentes e consolidadas até as datas (marca temporal) citadas na legislação. Em síntese, as ferramentas trazidas na legislação para fins de Reurb não poderão ser empregadas para intermediar empreendimentos recentes. Aspecto interessante é que o início do processo de regularização pelo município, por exemplo, assegura a estância do núcleo informal na propriedade, de acordo com seu artigo 31, § 8º³⁹. Com isso, inclusive nos núcleos que não cumprem as exigências da Reurb, acaba sendo assegurado um tempo de posse, até que seja finalizado o processo.

Não é objetivo do presente artigo fazer comentários dos diversos artigos que compõem a Lei 13.465/2007, especialmente os que fomentam a regularização fundiária urbana, mas destacar aspectos relevantes que levam a legitimação da posse e até a certidão de regularização fundiária, quando do término do processo. Tal fato possibilita a concessão da propriedade ou outra espécie de direito real, como por exemplo, a concessão de direito real de uso ao ocupante, com a consequente perda da propriedade de outrem, seja pessoa natural ou jurídica de direito privado ou público.

Nesse item resta claro que se está diante de um modo originário de aquisição de direito real. Verifica-se, não obstante, problemas ainda existentes mesmo após as inovações apresentadas pela Lei nº 13.465, de 2017; entretanto, esta indubitavelmente aprimora ocorrências outrora obsoletas e, portanto, surge em momento oportuno para a evolução do direito de propriedade em território brasileiro. Para que se possa consolidar e linear o tema, torna-se imperiosa a análise do artigo 1.228 do Código Civil vigente, em diálogo com a Lei ora tratada.

4. O artigo 1.228 do Código Civil brasileiro em confronto com a Lei nº 13.465, de 2017

O direito de propriedade, conforme já introduzido nas seções anteriores, é garantido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Civil de 2002, que diferentemente do diploma civil anterior, considerando os influxos do século XX e as evoluções do constitucionalismo e da teoria dos direitos fundamentais com a inserção dos valores morais, trouxe a ideia de uma propriedade funcionalizada com os limites da função socioambiental e econômico da propriedade, não no sentido de que a propriedade é uma função social, mais limitada por esta. Nesta toada, o Código Civil atual, em seu artigo 1.228⁴⁰, introduziu cinco parágrafos a fim de explicitar os limites ao direito de propriedade.

No que tange ao § 1º, esta regra concerne a uma das normativas mais extensivas no que diz respeito aos limites de propriedade, ao passo que o legislador determina o acatamento às ordens econômicas e sociais do país, inclusive em relação ao cumprimento

³⁹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017.

⁴⁰ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*, Presidência da República, Brasília, 2002: "Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores."

acerca da preservação ao meio ambiente⁴¹. Com isso, delimitam-se as aplicabilidades do direito de propriedade em espectro ambiental, econômico, cultural e social.

Sílvio Venosa⁴², ao comentar o § 2º, afirma que “o direito de propriedade mal utilizado ou utilizado sem finalidade ou com finalidade meramente emulativa constitui abuso de direito, ainda que o ato ou a conduta não estejam especificamente descritos na lei. Trata-se de exercício irregular do direito e, portanto, eivado de ilicitude.”. Em síntese, o uso da propriedade contrários as funções descritas no parágrafo primeiro do artigo 1.228 constitui ato ilícito, deixando claro que o cumprimento da função é destinado ao proprietário ou possuidor.

Já em relação ao § 3º, ao afirmar que o proprietário pode ser privado em hipóteses de necessidade, utilidade pública ou interesse social e, ainda, em casos de requisição por consequência de perigo público eminente, indica limitações deveras explícitas no que concerne à falta de autonomia do possessor em relação a eventuais possibilidades de acontecimentos, dadas as consequências de que o interesse coletivo prevalece ao individual⁴³. Se o proprietário tivesse, de fato, direito absoluto e real acerca da propriedade, apenas a despossuaria por ato de manifestação de vontade. Verifica-se, no entanto, que desde a Constituição do Império do Brasil de 1824, artigo 179, inciso XXII, é permitida a intervenção do Estado na propriedade, entre elas a imobiliária, sendo o direito de propriedade absoluto, mas com limites legais.

Mas a grande inovação do artigo 1.228 está nas regras criadas dos §§ 4º e 5º, que estabelecem nova forma de perda e aquisição da propriedade ao permitir que os réus numa ação reivindicatória apresentem pedido nos autos para reconhecimento de sua propriedade, conforme tese aprovada nas Jornadas de Direito Civil⁴⁴, desde que provem os seguintes requisitos:

- a) reivindicação de extensa área;
- b) posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas;
- c) existência de realização na área, objeto da lide, por parte dos ocupantes, de obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

A consequência do pedido, caso julgado procedente, é a perda da propriedade do autor da ação e a necessidade de fixação de pagamento de indenização devida ao proprietário⁴⁵. A novidade está no fato de que a figura criada não pode ser considerada propriamente uma hipótese de usucapião, pois há necessidade de pagamento (bem como o dispositivo localiza-se topicamente fora das regras de usucapião do Código Civil), tampouco de desapropriação, pois o ato que intervêm na propriedade não é de natureza pública (conquanto a própria Lei da Reurb denomine o instituto de “desapropriação em favor dos possuidores”, ela não está listada nas espécies definidas no art. 5º, XXIV, da Constituição), não sendo cabível a imputação da justa indenização à administração pública.

Teori Albino Zavaski⁴⁶, ao tratar do assunto, entende ser inadequada a classificação do instituto como espécie de desapropriação (artigo 1.228, § 4º do Código Civil de 2002). Nesse sentido, leciona o doutrinador: “A desapropriação é ato de natureza administrativa e, no caso, o ato do juiz é tipicamente jurisdicional: ele simplesmente resolve um conflito de interesses entre particulares, decidindo num sentido ou em outro, segundo estejam atendidos ou não os pressupostos legais. O juiz não poderá ‘desapropriar’

⁴¹ SANTOS, F. C. A. “Algumas considerações sobre o direito das coisas no Novo Código Civil”, *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, v. 17, n. 2, 2005, p. 38

⁴² VENOSA, S. S. *Código Civil interpretado*, 4. ed., Atlas, São Paulo, 2019, p. 1.065

⁴³ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*, Presidência da República, Brasília, 2002.

⁴⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Jornadas de Direito Civil I, III e IV: enunciados aprovados*, CJP, Brasília, 2007, p. 27

⁴⁵ FERREIRA, G. “Reflexos do interesse social da posse na decretação da perda da propriedade privada: perspectiva para a compreensão da função social da posse na moldura do direito civil constitucional”, *Revista Jurídica FURB*, v. 18, n. 36, maio/ago. 2014, p. 148.

⁴⁶ ZAVASCKI, T. A. *A Tutela da Posse na Constituição e no Projeto do Código Civil*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.

sem que os interessados o peçam expressamente, até porque eles é que sofrerão os ônus correspondentes, de pagar o preço e serão eles, e não o Poder Público, que adquirirão a propriedade. O Estado sequer é parte no processo, atuando nele como órgão jurisdicional. Se fôssemos comparar com algum instituto já formado e sedimentado em nosso sistema, haveríamos de fazê-lo, não com o da desapropriação, mas com o da usucapião. Pelos seus requisitos ('posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos') assemelha-se à usucapião, com a única diferença de que, para adquirir a propriedade, os possuidores-usucapiantes ficam sujeitos a pagar um preço. Ou seja: é espécie de usucapião onerosa".

Ao analisar o artigo 1.228, do Código Civil, em sua íntegra, percebem-se as novas formas de perda e aquisição de propriedade, outrora não estipuladas no ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, a doutrina esvai-se em variadas correntes de análises; alguns definindo os dois últimos parágrafos como uma forma de usucapião coletivo⁴⁷, outros como posse-trabalho⁴⁸, outros como desapropriação judicial⁴⁹.

Sem embasamento legal sólido, com a devida vênia, os participantes da IV Jornada de Direito Civil promovida pelo CJP, aprovaram o enunciado 308, que afirma: "A justa indenização devida ao proprietário em caso de desapropriação judicial (art. 1.228, § 5º) somente deverá ser suportada pela Administração Pública no contexto das políticas públicas de reforma urbana ou agrária, em se tratando de possuidores de baixa renda e desde que tenha havido intervenção daquela nos termos da lei processual. Não sendo os possuidores de baixa renda, aplica-se a orientação do Enunciado 84 da I Jornada de Direito Civil"⁵⁰.

Gustavo Tepedino⁵¹ ao analisar o artigo 1.228 afirma que "justifica-se a exceção em favor dos possuidores, que construíram com seu trabalho obra de interesse social, preterindo-se o proprietário do terreno. Mostra-se, desse modo, compatível com o sistema a solução que preconiza na espécie uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade, por acessão social coletiva, ou acessão industrial imobiliária, na qual predomina o valor econômico e social das construções sobre o imóvel, funcionalizadas ao acesso a garantias fundamentais".

Em síntese, acredita-se que a conclusão mais acertada é que a figura criada pelos parágrafos finais do artigo 1.228 constitui uma intervenção no direito de propriedade, acarretando sua perda, sendo, no entanto, um *tertium genus* de aquisição da propriedade, por **acessão social coletiva**⁵². Nesse mesmo sentido, Pablo Rentería⁵³, em estudo dedicado à identificação desse instituto, afasta as modalidades de usucapião e desapropriação para enquadrá-lo também como **acessão invertida social**. Os parágrafos finais do artigo 1.228 foram alvo de intensos debates nas Jornadas de Direito Civil promovida pelo Conselho da Justiça Federal, cabendo destacar o Enunciado 82 da I Jornada afirma ser constitucional a modalidade aquisitiva de propriedade imóvel prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil⁵⁴.

⁴⁷ MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil, volume 3: direito das coisas*, Saraiva, São Paulo 2003, p. 86.

⁴⁸ DINIZ, M. H. *Curso de Direito Civil Brasileiro*, Saraiva, São Paulo, 2002, p. 178.

⁴⁹ NERY JÚNIOR, N., NERY, R. M. A. *Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, 2002, p. 419; UCHÔA, A. M. R. L. *Posse-trabalho e aquisição da propriedade imóvel por desapropriação judicial privada: análise dos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil de 2002*, Tese de Doutorado em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016, p. 465.

⁵⁰ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Jornadas de Direito Civil I, III e IV: enunciados aprovados*, CJP, Brasília, 2007, p. 67.

⁵¹ TEPEDINO, G., BARBOZA, H. H., MORAES, M. C. B. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*, v. 3, Renovar, Rio de Janeiro, 2011.

⁵² TEPEDINO, G., BARBOZA, H. H., MORAES, M. C. B. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*, v. 3, Renovar, Rio de Janeiro, 2011.

⁵³ RENTERÍA, P. "A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistêmica dos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228", *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 34, 2008, p. 71-91.

⁵⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Jornadas de Direito Civil I, III e IV: enunciados aprovados*, CJP, Brasília, 2007, p. 27

Digno de nota a crítica de Mota e Torres⁵⁵ à proposta de Rentería, entendendo não se enquadrar como acessão invertida social porque esse instituto somente poderia ser exercido como resposta à pretensão reivindicatória do antigo proprietário e porque não seria condizente com uma interpretação sistemática do Código Civil. Sugerem tratar na verdade de uma exceção material de não-funcionalização social do domínio o que, com a devida vênia, ao criar um *quartum genus* muito específico, não colabora para uma compreensão sistemática do direito das coisas brasileiro, sendo mais recomendável reconhecer como uma modalidade especial de acessão.

A discussão sobre a perda e aquisição da propriedade já é tratada de forma sistêmica pelo menos desde o direito romano face necessidade dos bens terem definidos sempre seus detentores, principalmente quando se tratar de bem imóvel, face sua importância patrimonial e o direito de moradia. A perda da propriedade deve ser seguida da aquisição por outrem, mesmo sendo de natureza originária. Para ilustrar o exposto, Tabosa⁵⁶, leciona que a renúncia e o abandono (*res nullius*), como ato unilateral de perda da propriedade, já era objeto de atenção do jurista Ulpiano, citado no Digesto de Justiniano (século VI d.C.)

A doutrina lusitana, citando Santos Justo⁵⁷, traz como modalidades de extinção da propriedade a: expropriação; perda da coisa; impossibilidade definitiva de exercício; abandono; renúncia; caducidade; não uso; e outras modalidades, como: contrato; usucapião e acessão.

O cerne da questão é que, conforme o visto, os parágrafos finais do artigo 1.228 do Código Civil também permitem, além da aquisição da propriedade, uma regulariza fundiária ao dar acesso a propriedade de pessoas que tinha a posse, mesmo que precária, aos ocupantes da área reivindicada.

O diálogo das regras postas pelos dois últimos parágrafos do artigo 1.228 do Código Civil com a Lei 13.465/2017, mais especificamente a parte que regula a Reurb, é tênue. A certidão de regularização fundiária, disciplinada no artigo 41 da Lei especial em comento, confere, aos detentores da área objeto do projeto de reurbanização, direito real após o devido registro, sendo também forma de aquisição originária da propriedade. Tanto para Reurb-S, quanto para a forma de aquisição prevista para o artigo 1.228, exige-se ocupação consolidada, sendo que a consequência seria aquisição da propriedade ou outra espécie de direito real, considerando a posse.

Mas as diferenças são enormes. O artigo 1.228, §§ 4º e 5º, exige prazo de cinco anos e pagamento ao proprietário, enquanto que na Reurb-S não há indenização e visa regular situações pretéritas de ocupação existentes até 22 de dezembro de 2016, artigo 23 da Lei nº 13.465/2017. Mesmo com essas diferenças, os dois institutos recentes, ora citados, criados em nosso País levam à possibilidade de aquisição de direito real (propriedade, concessão de direito real de uso, entre outros), regularizando a propriedade ou o acesso a esta.

O artigo 1.228, nos citados parágrafos, é criado para situações futuras e tem o objetivo de criar uma forma de aquisição de propriedade; já a Reurb-S tem também o objetivo de urbanizar a área atingida. Em síntese, são instrumentos diferentes, mas complementares, pois áreas adquiridas pelo instrumento previsto no § 4º podem ser objeto de Reurb-S, considerando a necessidade de definição das áreas públicas, servidões e fixação dos lotes, mediante serviço executado pelos Municípios, com observância dos artigos 15 e 33, § 1º, inciso I.

Tanto a forma de aquisição de direito real pela via do Reurb-S, como pela acessão inversa social constituem intervenções do Estado na ordem privada, embora o artigo 1.228, §§ 4º e 5º só se aplique a bens particulares. Faz-se necessário introduzir a prevalência do interesse social e consequente da função social como elemento principal denotador da perda do direito real para um e aquisição para outro. A Tabela 1 consolida as principais diferenças entre os institutos.

⁵⁵ MOTA, M., TORRES, M. A. A. "A função social da posse no Código Civil", *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, 2013, p. 287-289

⁵⁶ TABOSA, A. *Direito romano*, 3. ed., Fa7, Fortaleza, 2007, p. 240.

⁵⁷ SANTOS JUSTO. *Direitos reais*, Coimbra Editora, Coimbra 2007, p. 509.

Tabela 1 – Diferenças entre o instituto da acessão social coletiva e a Reurb-S

	Acessão social coletiva	Reurb-S
Base legal	Código Civil art. 1.228, §§ 4º e 5º	Lei nº 13.465/2017 art. 13, I
Objetivo principal	direito de propriedade	regularização fundiária e urbanização
Instrumento utilizado	ação reivindicatória	mecanismos diversificados de propriedade e de posse
Exigência	ocupação consolidada	ocupação consolidada
Imóveis	somente particulares	públicos e particulares
Prazo	5 anos	situações existentes até 22/12/2016
Indenização	sim	não
Efeito	prospectivo	retrospectivo
Iniciativa	privada	pública e privada

Fonte: elaborado pelos autores.

Não se pretende, no entanto, esgotar no presente trabalho as vertentes doutrinárias existentes acerca do instituto, mas sim apresentá-lo através da sua importância a partir do momento que oferta benefícios que facilitam a concretização do instrumento da Reurb – a partir do momento que esta estabelece diretrizes e limitações a fim de aumentar a participação do ente estatal no respectivo assunto, abrem-se portas para que a regularização fundiária, através das suas contemporâneas normativas, encontre espaço a fim de dissipar os impasses históricos encontrados no direito de propriedade.

O artigo 1.228, §§ 4º e 5º, concerne a um instituto seriamente inovador que, se bem utilizado, poderá auxiliar o instrumento da Reurb com o objetivo de frustrar ocorrências de caos social encontrados no acatamento de ordens judiciais de evacuação de propriedade ocupadas por um vasto espaço de tempo, por grande quantidade de pessoas que, comumente, se encontram em situações hostis.

Trata-se, não obstante, a regra do artigo 1.228 do Código Civil de um meio compulsório de perda de propriedade, não se confundindo, todavia, com usucapião – esta é causa originária de obtenção da propriedade imóvel e não resulta em qualquer encargo de indenização ao antigo dono privado da propriedade. Também não se confunde com a aquisição via Reurb-S, cujo instituto, conforme defendido, pode ser usado de forma complementar à aquisição possibilitada pela regra do Código Civil. Destarte, depara-se, aqui, com um instituto singular, no qual se enrevesa o princípio de que a acessão segue o terreno, em virtude do interesse social que decorre deste.

O STF na decisão monocrática do RE 1.236.632/AC⁵⁸ se debruçou em aspectos importantes do artigo 1228, §§ 4º e 5º, do Código Civil, tendo o relator Ministro Gilmar Mendes negado seguimento ao Recurso Extraordinário do ente Municipal, alegando que ação tratada no § 4º citado, transformada em ação de desapropriação indireta, consigna o dever apenas da municipalidade, que cabe a regularização fundiária urbana, ao pagamento indenizatório ao particular, que perdeu a propriedade.

Não resta dúvida ser questionável que a indenização devida ao particular seja imputada administração pública, não existindo regra que impute essa obrigação, não sendo o tipo de processo dos parágrafos finais do artigo 1.228 do CC compatíveis com ação de desapropriação indireta. No entanto, a menção ao citado julgado é emblemático da dificuldade que o tema desperta nos aplicadores do direito.

A correlação existente entre a Reurb e a aquisição de propriedade, considerando a ocupação, advinda do artigo 1.228 do Código Civil, dá-se a partir do momento em que o denominado artigo apresenta novas formas de aquisição e conseqüente perda de propriedade outrora não explanadas no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de apresentar o direito de reavê-la em caso de posse injusta. Observa-se que, tanto no caso da Reurb como no instituto criado pelo artigo 1.228 do Código Civil, há o embasamento

⁵⁸ MENDES, G. "Decisão", em SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Recurso Extraordinário 1.236.632 Acre*, 2019.

necessário para a defesa do argumento de que os institutos caminham juntos, porque ambos têm como intuito a proteção do direito de posse consolidada, em contrapartida ao abandono da propriedade por parte dos proprietários anteriores. Logo, a utilização de qualquer um deles se encontra em consonância com o princípio da função social, não sendo garantida, nesses casos, considerando o preenchimento dos requisitos legais, a propriedade da pessoa que deliberadamente abandona ou deixa de lutar pelo seu direito ou tem perdido seu direito face interesse maior.

Em síntese, o instituto do artigo 1.228 do CC permite o acesso a propriedade, diferindo da Reurb-S, cuja ocupação pode ser originária até em bem público, sendo esta promovida pelo Município. A regra do Código Civil, parágrafos 4º e 5º, são originárias de ocupação em área privada. Ressalta-se que a Reurb-S é bem mais complexa, pois permite não só a concessão de um direito real, mas permite uma intensa reurbanização da área.

5. Conclusão

A Lei nº 13.465/2017 apresenta normativas arqueáveis para a regularização fundiária de terrenos ocupados de propriedade da Administração pública e de particulares, tanto em esfera de centros urbanos, quanto em território rural. A regra do artigo 1.228, §§ 4º e 5º, também visa em última instância à regularização fundiária de área particular ocupada de forma coletiva, geralmente por população de baixa renda. Na pesquisa, que analisa os instrumentos para fornecimento de direito real a pessoas desprovidas desse direito, apresentam-se as seguintes conclusões:

- a) Tendo em vista a abordagem tanto do direito à moradia, quanto do de propriedade, faz-se imperioso afirmar que a moradia diz respeito a uma prerrogativa que abraça e limita o direito de propriedade, isto é, ambos não são discordantes, entretanto, existem ocorrências, na esfera de políticas habitacionais e urbanas, em que estes entram em oposição e, conseqüentemente, a predomínio de um destes só pode ser estipulado em casos concretos.
- b) É interessante salientar que a Reurb foi aprovada para regular situações jurídicas pretéritas, regularizando ocupações existentes e consolidadas até as datas (marca temporal) citadas na legislação. Em síntese, as ferramentas trazidas na legislação para fins de Reurb não poderão ser empregadas para intermediar empreendimentos recentes. Aspecto interessante é que o início do processo de regularização pelo município, por exemplo, assegura a estância do núcleo informal na propriedade, de acordo com o artigo 31, § 8º. Com isso, inclusive nos núcleos que não cumprem as exigências da Reurb, acaba sendo assegurado um tempo de posse, até que seja finalizado o processo.
- c) O artigo 1.228 do Código Civil, considerando os citados §§ 4º e 5º, é criado para situações futuras e tem o objetivo de criar uma nova forma de aquisição de propriedade, uma acessão social coletiva, já Reurb-S tem também o objetivo de urbanizar a área atingida, através de diferentes mecanismos. Em síntese, são institutos diferentes, mas complementares, pois áreas adquiridas pelo instrumento previsto no Código Civil podem ser objeto de Reurb-S, considerando a necessidade de definição das áreas públicas, servidões e fixação dos lotes, devendo essa política pública ser executada pelos municípios, devendo ser observados os artigos 15 e 33, § 1º, inciso I.
- d) O afastamento de políticas públicas eficazes estimula diversas problemáticas nas ocupações irregulares, reprimindo o acesso à moradia pela sociedade de classe inferior economicamente. Cabe, nada obstante, ao ente estatal o fornecimento essencial dos respectivos direitos fundamentais, que se realizam através do reconhecimento da função social de posse. A posse não deve ser entendida somente apartada da propriedade em si, mas sim através do respectivo instituto, visto que inúmeros brasileiros carecem do Direito à Moradia, principalmente aqueles em situações de aglomeração.
- e) o instituto do artigo 1.228 do CC permite o acesso a propriedade, diferindo da Reurb-S, cuja ocupação pode ser originária até em bem público, sendo esta

promovida pelo Município. A regra do Código Civil, parágrafos 4º e 5º, são originárias de ocupação em área privada. Ressalta-se que a Reurb-S é bem mais complexa, pois permite não só a concessão de um direito real, mas permite uma intensa reurbanização da área.

Referências

- ALPA, G. *Che cos'è Il diritto privato?* Laterza, Roma, 2007.
- ANDRADE, L. T. *Manual de direito urbanístico*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019.
- ARANTES, J. T. "Déficit habitacional é obstáculo para isolamento social, dizem cientistas", *Agência FAPESP*, 2020. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/deficit-habitacional-e-obstaculo-para-isolamento-vertical-dizem-pesquisadores/32874/>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- BELLO, L. "Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas", *Agência Notícias IBGE*, 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- BITENCOURT, C. M. "Sobre o possível controle judicial de políticas públicas: um olhar a partir do campo de conformação do legislador e do administrador", *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 2, n. 2, 2015, p. 143-166. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/5168>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*, Presidência da República, Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 03 jul. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*, Presidência da República, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 02 ago. 2020.
- CONCEIÇÃO, A. "Déficit habitacional tem leve queda em 2019, mas peso do aluguel para as famílias aumentou", *Valor Investe*, 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/produtos/imoveis/noticia/2020/09/29/dficit-habitacional-tem-leve-queda-em-2019-mas-peso-do-aluguel-para-as-familias-aumentou.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Jornadas de Direito Civil I, III e IV: enunciados aprovados*, CJF, Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/compilacaoenunciadosaprovados-jornadas-1-3-4.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *VII Jornada de Direito Civil*, CJF, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/jornadas-cej/vii-jornada-direito-civil-2015.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- D'OTTAVIANO, M. C., SILVA, S. L. "Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões", *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, 32, 2009, p. 201-229. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>. Acesso em: 29 jul. 2020.
- DINIZ, M. H. *Curso de Direito Civil Brasileiro*, Saraiva, São Paulo, 2002.
- FARIAS, C. C., EL DEBS, M., DIAS, W. I. *Direito de laje: do puxadinho à digna morada*, JusPodivm, Salvador, 2020.
- FERREIRA, G. "Reflexos do interesse social da posse na decretação da perda da propriedade privada: perspectiva para a compreensão da função social da posse na moldura do direito civil constitucional", *Revista Jurídica FURB*, v. 18, n. 36, maio/

- ago. 2014, p. 143-160. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/4181>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- FERREIRA FILHO, P. S. "As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017", *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, 2018, p. 1449-1482. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040/26007>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. "Aglomerados subnormais: o que é", [Portal do] IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- JOLO, A. F. "Direito à Moradia: regularização fundiária", *Revista Intertemas*, v. 33, n. 33, fev. 2017, p. 33-48. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/6015>. Acesso em: 1 ago. 2020.
- LIMA, J. D. "How the Pandemic Exposes the Housing Crisis in Brazil", *RioOnWatch: 11 years of community reporting in Rio*, 2020. Disponível em: <https://riononwatch.org/?p=60460>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- LIMA, D. F., SOUSA JUNIOR, A. M. "Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana: foco nas leis 11.977/2009 e 13.465/2017", *Revista de Direito da Cidade*, v. 12, n. 3, 2020, p. 288-316. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/42961>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- LUFT, R. M. *Regularização Fundiária de Interesse Social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*, Tese de Doutorado em Direito, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Paris, 2014. Disponível em: http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/processaPesquisa.php?pesqExecutada=1&id=5270&PHPSESSID=qiif97a0m74dardfd2sup7c0n0. Acesso em: 20 jul. 2020.
- MENDES, G. "Decisão", em SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Recurso Extraordinário 1.236.632 Acre*, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341628577&ext=.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil, volume 3: direito das coisas*, Saraiva, São Paulo 2003.
- MONTEIRO, A. R., VERAS, A. T. R. "A questão habitacional no Brasil", *Mercator*, 16, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqbHWQwK6HRpGrcXN/?lang=pt>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- MOTA, M., TORRES, M. A. A. "A função social da posse no Código Civil", *Revista de Direito da Cidade*, v. 5, n. 1, 2013, p. 249-324. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9731>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- NASCIMENTO, M. C. G. *Regularização Fundiária de Interesse Social no Direito Brasileiro*, Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108502/mod_resource/content/1/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento%20%283%29.pdf. Acesso em: 05 ago. 2020.
- NASSAR, P. A. S. *Judicialização do Direito à Moradia e Transformação Social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, Dissertação de Mestrado em Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9158/NASSAR%20-20JDMTC%20-%20BKAB%20-%20final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 ago. 2020.
- NERY JÚNIOR, N., NERY, R. M. A. *Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.
- OLIVESKI, M. A. A., ALLEBRANDT, S. L., MUELLER, A. A., OLIVESKI, P. M. "As políticas públicas de parcelamento e uso do solo urbano: uma análise da nova lei federal de regularização fundiária (13.465/17) e o direito à moradia em áreas urbanas", *(Re)Pensando Direito*, v. 8, n. 15, 2018, p. 25-44. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229767226.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

- PINTO, V. C. "Mitos e verdades sobre a nova Lei da Regularização Fundiária Urbana", *Caos Planejado*, 2017. Disponível em: <https://caosplanejado.com/mitos-e-verdades-sobre-a-nova-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana/#X>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- REIS, M. A. N. *A regularização fundiária como política para efetivação do direito à moradia no Brasil: os reflexos trazidos pela lei no 13.465/2017 e a experiência da implementação de políticas habitacionais no município de Alvorada/RS*, Dissertação de Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Disponíveis, Faculdade de Direito Público, Porto Alegre, 2018.
- RENTERÍA, P. "A aquisição da propriedade imobiliária pela acessão invertida social: análise sistemática dos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228", *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 34, 2008, p. 71-91.
- SALES, C. B., SOUZA, A. S. R. "Dignidade Humana e Direitos Reais Sociais: instrumentos de efetividade à moradia e demais interesses sociais", *Jornada de Produção Científica em Direitos Fundamentais e Estado*, v. 5, n. 8, 2009, p. 43-64.
- SANTOS, F. C. A. "Algumas considerações sobre o direito das coisas no Novo Código Civil", *Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva*, v. 17, n. 2, 2005, p. 21-68. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/2509>. Acesso em: 4 ago. 2020.
- SANTOS, M. *Urbanização Brasileira*, Edusp, São Paulo, 2008.
- SANTOS JUSTO. *Direitos reais*, Coimbra Editora, Coimbra 2007.
- SIQUEIRA, M. S. *Direito de construir: perfil constitucional e restrições*, 2. ed., Juruá, Curitiba, 2018.
- STAUT JUNIOR, S. S. *Posse e dimensão jurídica no Brasil: recepção e reelaboração de um conceito a partir da segunda metade do século XIX ao Código de 1916*, Juruá, Curitiba, 2015.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. "ADI 5771", [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. "ADI 5787", [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. "ADI 5883", [Portal do] Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 28 jul. 2023.
- TABOSA, A. *Direito romano*, 3. ed., Fa7, Fortaleza, 2007.
- TEPEDINO, G., BARBOZA, H. H., MORAES, M. C. B. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*, v. 3, Renovar, Rio de Janeiro, 2011.
- UCHÔA, A. M. R. L. *Posse-trabalho e aquisição da propriedade imóvel por desapropriação judicial privada: análise dos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil de 2002*, Tese de Doutorado em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=99597#>. Acesso em: 16 dez. 2022.
- UNDP (United Nations Development Programme). *Human Development Report 2019: beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century*, UNDP, New York, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- VENOSA, S. S. *Código Civil interpretado*, 4. ed., Atlas, São Paulo, 2019.
- ZAVASCKI, T. A. *A Tutela da Posse na Constituição e no Projeto do Código Civil*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.