



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

AMANDA MEIRA DE SOUZA

**A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE IMÓVEIS PÚBLICOS E A
(IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA POSSE: UMA
ANÁLISE ACERCA DA SÚMULA 619 DO STJ À LUZ DO
DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

Salvador
2025

AMANDA MEIRA DE SOUZA

**A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE IMÓVEIS PÚBLICOS E A
(IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA POSSE: UMA
ANÁLISE ACERCA DA SÚMULA 619 DO STJ À LUZ DO
DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. José Andrade Soares Neto

Salvador

2025

TERMO DE APROVAÇÃO

AMANDA MEIRA DE SOUZA

**A OCUPAÇÃO IRREGULAR DE IMÓVEIS PÚBLICOS E A
(IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA POSSE: UMA
ANÁLISE ACERCA DA SÚMULA 619 DO STJ À LUZ DO
DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2025.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
Ivana e Márcio, a quem eu devo tudo
o que eu sou.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Ivana e Márcio, que são a minha base, referência e fonte de inspiração diária, por sonharem junto comigo, e por tornarem os meus sonhos realidade, me ensinando a ter persistência e força de vontade para nunca desistir dos meus objetivos, me motivando, a cada dia que passa, a ser uma pessoa melhor. A minha mãe, por ser o meu porto seguro e me acalmar e me dar conforto quando eu mais preciso, sempre me guiando aos caminhos certos. Ao meu pai, que nunca mediu esforços para me proporcionar a melhor educação, e que me ensina diariamente a ser uma pessoa mais justa e solidária. Sem o apoio deles, nada seria possível.

Agradeço aos meus avôs maternos, Eugênia e Ivan, e a minha avó paterna, Janete, por ter o privilégio de tê-los por perto durante toda essa jornada e durante a minha vida, e por todos os bons ensinamentos que colaboraram para o meu crescimento, e pelo apoio de sempre.

Agradeço a toda a minha família materna e paterna, que tenho como grandes referências, em especial a minha dinda e ao meu dindo, aos meus tios e tias, as minhas tias-avós, e aos meus primos e primas, por todo o cuidado, apoio e atenção, e por sempre estarem presentes durante a minha formação.

Agradeço ao meu namorado, Felipe, que com a sua sabedoria e calma me guiou aos caminhos certos, nunca deixando de acreditar em mim. Tive o privilégio de compartilhar a graduação ao seu lado e só tenho a agradecer pela sua presença na minha vida, sendo o meu braço direito e quem me dá paz e confiança quando mais preciso.

Agradeço às minhas amigas irmãs, Beatriz e Ana Beatriz, que representam grande parte de mim, as quais eu tive o prazer não só de compartilhar os cinco anos na faculdade, mas que estão presentes na minha vida desde o ensino fundamental.

Agradeço aos grandes amigos que eu fiz na faculdade e que levarei para a vida, que estiveram presentes ao meu lado durante essa caminhada, fazendo da jornada muito mais feliz e leve, em especial a Júlia, Luca e Maria Eduarda.

Agradeço às minhas amigas de infância e aos meus amigos do Colégio Antônio Vieira, que cresceram junto comigo, e que representam grande parte de mim.

Agradeço a família do meu namorado por todo o apoio e acolhimento durante essa jornada, e por sempre se fazerem presentes.

Agradeço ao meu orientador, professor José Neto, pelos ensinamentos compartilhados, que tenho certeza de que levarei para a vida, pela paciência, e por ter embarcado na construção desse tema junto comigo.

RESUMO

A presente pesquisa fará uma análise acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos por particulares à luz do direito fundamental à moradia, através de uma abordagem com enfoque nos problemas fundiários brasileiros, evidenciando o contraste existente entre o direito à moradia e o déficit habitacional, que é agravado pelo crescimento desordenado das cidades e pela ausência de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, as ocupações de imóveis públicos se tornam uma alternativa para famílias em situação de vulnerabilidade, mas, com a edição da súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça, passou a ser vedado o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes em imóveis públicos nas hipóteses em que há a necessidade de reintegração do imóvel pelo Poder Público, o que revela uma incompatibilidade com o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, o referido precedente trouxe à tona uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial sobre o tema. O STJ, pautado exclusivamente no entendimento sumulado, tem reiterado o entendimento de que o ocupante de área pública é um mero detentor, impossibilitando o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas. Em contrapartida, parte da doutrina e decisões judiciais anteriores à súmula defendem como possível tal indenização com base na boa-fé, no tempo de ocupação e na omissão do Poder Público. Nesse cenário, durante a construção da monografia, será feita uma análise acerca dos Projetos de Regularização Fundiária no país, com foco na Lei nº 13.465/2017 (Lei do Reurb), buscando compreender de que maneira essa evolução legislativa coaduna ou não com o entendimento da súmula 619 do STJ. Além disso, será analisada a aplicação de tal precedente principalmente quanto aos bens públicos dominicais, defendendo a necessidade de distinção quanto tais bens, e de se aplicar as técnicas do *distinguishing* ou do *overruling* nesses casos.

Palavras-chave: Ocupação irregular; imóveis públicos; impossibilidade indenizatória da posse; súmula 619 do STJ; direito fundamental à moradia.

ABSTRACT

The present research will analyze the (im)possibility of compensation for the occupation of public property by individuals in light of the fundamental right to housing, using an approach that focuses on Brazilian land issues, highlighting the existing contrast between the right to housing and the housing deficit, which is exacerbated by the unplanned growth of cities and the absence of effective public policies. In this context, the occupations of public properties become an alternative for families in vulnerable situations, but with the issuance of summary 619 by the Superior Court of Justice, compensation payments for improvements made by occupiers in public properties are now prohibited in cases where the public authority needs to reintegrate the property, which reveals an incompatibility with the right to housing and human dignity. In this way, the aforementioned precedent brought to light a significant doctrinal and jurisprudential discussion on the subject. The STJ, guided exclusively by the summarized understanding, has reiterated the view that the occupant of public land is merely a holder, thus making compensation for improvements made impossible. In contrast, part of the doctrine and court decisions prior to the summary argue that such compensation is possible based on good faith, the length of occupation, and the omission of the Public Authority. In this context, during the preparation of the thesis, an analysis will be conducted regarding the Land Regularization Projects in the country, focusing on Law No. 13,465/2017 (Reurb Law), seeking to understand how this legislative evolution aligns or not with the understanding of summary 619 of the STJ. Furthermore, the application of such precedent will be analyzed mainly concerning public dominical assets, advocating the need to distinguish such assets, and to apply the techniques of distinguishing or overruling in these cases.

Keywords: Irregular occupation; public properties; impossibility of compensation for possession; summary 619 of the Superior Court of Justice; fundamental right to housing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art. – artigo

BNH – Banco Nacional de Habitação

CC – Código Civil

CPC – Código de Processo Civil

EC – Emenda Constitucional

FJP – Fundação João Pinheiro

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

Reurb – Regularização Fundiária Urbana

Reurb-E – Regularização Fundiária de Interesse Específico

Reurb-S – Regularização Fundiária de Interesse Social

STJ – Superior Tribunal de Justiça

Terracap – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE GRÁFICOS, IMAGENS E FIGURAS

Imagem 01 – Favela de “alagados” em Salvador/Bahia	27
Imagem 02 – Comunidade nas ruas Monsenhor Rubens Mesquita e Futuro do Tororó em Salvador/Bahia	28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	16
2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	17
2.1.1 Lei das Terras	19
2.1.2 Evolução Normativa até a Constituição Federal de 1988	20
2.1.3 A Emenda Constitucional n. 26/2000 e a Emenda Constitucional n. 90/2015	21
2.2 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO À MORADIA	23
2.3 O DIREITO À MORADIA E AS SUAS IMPLICAÇÕES NA ATUALIDADE FUNDIÁRIA BRASILEIRA	25
3 OS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	32
3.1 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL	33
3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A LEI DO REURB	35
3.2.1 Contexto Histórico de Formação e Evolução Legal	38
3.2.2 Modalidades de Regularização Previstas na Lei do Reurb	40
3.2.2.1 Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)	41
3.2.2.2 Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)	43
3.2.3 Os Instrumentos de Regularização Fundiária na Lei do Reurb	43
3.3 AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA LEI DO REURB	46
4 A (IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA OCUPAÇÃO DE BENS PÚBLICOS À LUZ DA SÚMULA 619 DO STJ	49
4.1 OS BENS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A SUA APLICABILIDADE NA SÚMULA 619	50

4.1.1 Bens Públicos de Uso Comum e Bens Públicos de Uso Especial e a Aplicação na Súmula 619 do STJ	52
4.1.2 Bens Públicos Dominicais e a Aplicação na Súmula 619 do STJ	53
4.1.3 Contexto Histórico de Criação da Súmula 619 do STJ	57
4.2 A (IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA OCUPAÇÃO DE BENS PÚBLICOS	58
4.3 A NECESSIDADE DO <i>OVERRULING</i> OU DO <i>DISTINGUISHING</i> DA SÚMULA 619 PELO STJ À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA SOBRE OS BENS DOMINICAIS	62
4.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL COMPARADA DO STJ E OUTROS TRIBUNAIS	66
5 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

Os problemas fundiários que permeiam no Brasil revelam o abismo presente entre a norma constitucional, ao prever a garantia ao direito social à moradia, e o elevado déficit habitacional existente no país, que é reflexo do crescimento desordenado das cidades e da ausência de políticas públicas habitacionais eficazes. Dessa forma, distanciando-se das previsões constitucionais, a realidade brasileira revela a ausência de isonomia quanto ao acesso ao direito à moradia entre os cidadãos, tendo em vista que grande parte destes sequer possuem um local para residir, ou vivem em condições de extrema miserabilidade.

Nesse cenário, as ocupações irregulares de imóveis públicos surgem, muitas vezes, como uma alternativa para que famílias vulneráveis e sem subsídios tenham um local para fixarem a sua moradia. Contudo, essa difícil realidade foi agravada com a edição da súmula 619 do Superior Tribunal de Justiça, que impossibilita o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes de locais públicos quando o Poder Público necessita retomar o bem, e utilizar ou demolir tais benfeitorias, deixando os ocupantes sem qualquer amparo legal.

Diante dos problemas fundiários presentes no país, e com a edição da referida súmula, os Tribunais brasileiros, em especial o STJ, fomentaram discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da matéria, instaurando o questionamento acerca da possibilidade ou não de se indenizar o ocupante irregular de locais públicos pelas benfeitorias que estes realizaram no local.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tende a afastar a possibilidade do pagamento das benfeitorias realizadas, seguindo a rigor as premissas do entendimento sumulado, sob o fundamento de que o ocupante de área pública é um mero detentor, de natureza precária, não havendo que se falar em posse, por se tratar de um local público. Por outro lado, a doutrina e as decisões contrárias a tal entendimento alegam a boa-fé do ocupante; a proteção ao direito fundamental à moradia e a dignidade da pessoa humana; a ausência de oposição pelo Poder Público; o elevado tempo de ocupação; e os problemas habitacionais existentes no país.

Partindo de tais considerações, a relevância social do tema é latente, tendo em vista que a abordagem é pautada na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos,

notadamente o direito à moradia, em especial aos que são mais vulneráveis, visando resguardar as suas garantias constitucionais e a possibilidade indenizatória dos ocupantes de imóveis públicos em situações específicas, efetivando assim a dignidade da pessoa humana. Além disso, a relevância jurídica se revela diante do desafio imposto aos Tribunais para que sejam tomadas decisões com um viés mais social e humanizado dos casos concretos, visando a proteção do direito à moradia e de outros direitos dos ocupantes, sem os deixar desamparados, embora haja o entendimento sumulado.

Nesse cenário, o entendimento da impossibilidade de indenizar as benfeitorias realizadas diante da retomada dos bens públicos ocupados irregularmente traz relevantes consequências sociais, na medida em que tal compreensão retira dos cidadãos algumas garantias. Desse modo, os objetivos principais da presente monografia são: avaliar se é possível a indenização aos cidadãos que ocupam irregularmente imóveis públicos no Brasil, nos casos em que o Poder Público retoma esses bens utilizados irregularmente; e avaliar quais são as implicações da aplicação da súmula 619 do STJ, levando em consideração o direito fundamental à moradia.

Reforçando a importância do presente tema, diversos Tribunais, e o próprio o Superior Tribunal de Justiça (antes da edição da súmula 619 do STJ) já proferiu decisões que reconhecem a possibilidade da indenização pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes de áreas públicas, sob o fundamento da proteção ao direito à moradia; a ausência de oposição do Poder Público; o tempo de ocupação; e a boa-fé do ocupante.

Tendo em vista a presente controvérsia jurídica, surgem os problemas desta pesquisa: é possível indenizar aqueles que ocupam irregularmente imóveis públicos? Quais são as implicações da súmula 619 do STJ, levando em consideração o direito fundamental à moradia?

Feitas tais considerações, o primeiro capítulo, introduzindo um dos cerne do tema da pesquisa, versa sobre uma análise do direito fundamental à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, com a explanação do seu conceito e evolução histórica, destacando as legislações mais importantes sobre a matéria, tais quais a Lei das Terras, seguida da Constituição Federal de 1988 e, por fim, das Emendas Constitucionais número 26/2000 e número 90/2015. Além disso, será feita uma análise do princípio da dignidade da pessoa humana e a sua relação com o direito à moradia, dando enfoque

ao fato de que a dignidade da pessoa humana é efetivada com a proteção ao direito à moradia. Para finalizar o capítulo, haverá uma abordagem quanto ao direito à moradia e as suas implicações práticas na atualidade fundiária brasileira, destacando o aumento da ocupação de áreas públicas diante da ausência de moradias.

No capítulo posterior, será examinado os projetos de Regularização Fundiária no Brasil, com uma análise acerca do déficit habitacional presente no país, com o enfoque na legislação da Regularização Fundiária Urbana (Lei número 13.465/2017), seguidos do seu contexto histórico de formação e evolução legal, e das suas modalidades (Regularização Fundiária de Interesse Social - Reurb-S, e Regularização Fundiária de Interesse Específico - Reurb-E). Em seguida, será feito um estudo acerca dos instrumentos de regularização fundiária presentes na referida lei, destacando os que mais possuem relação com o cerne da pesquisa, e as suas consequências práticas. Assim, o segundo capítulo visa evidenciar a evolução legislativa brasileira com a previsão de instrumentos normativos que transferem a posse ou até mesmo a propriedade de áreas públicas para particulares, demonstrando a incompatibilidade da súmula 619 do STJ ao ordenamento jurídico vigente.

Por fim, o terceiro capítulo, que possui as abordagens mais centrais quanto ao tema, tem como enfoque a análise acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos à luz da súmula 619 do STJ, perpassando pelo entendimento dos bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua aplicabilidade na súmula 619 do STJ, bem como uma análise individual quanto aos bens públicos de uso comum, os bens públicos de uso especial e os bens públicos dominicais. Dando prosseguimento, será abordado o contexto histórico de criação do referido entendimento sumulado, destacando a necessidade do *overruling* ou do *distinguishing* da súmula 619 à luz do direito fundamental à moradia, notadamente quanto a sua aplicação aos bens dominicais, finalizando com uma análise jurisprudencial comparada do STJ e de outros tribunais.

Esta monografia, portanto, utilizará como metodologia a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, marcada pela análise de julgados (principalmente do STJ), pela fundamentação em artigos científicos, pela análise de revistas, periódicos, pela legislação brasileira e dissertações de mestrado e doutorado, bem como pela posição de doutrinadores relevantes acerca da matéria sob enfoque.

Ademais, a abordagem deste trabalho adotará a metodologia qualitativa, com o intuito de investigar e examinar o problema da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos por particulares à luz do direito fundamental à moradia. Com isso, também será aplicado o método hipotético-dedutivo, pois, a partir das hipóteses, com o uso das referidas fontes, busca-se a tese.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito fundamental à moradia possui previsão na Constituição Federal de 1988, instrumento normativo que demonstrou uma postura avançada e corajosa em favor da redução das desigualdades sociais, dos oprimidos, dos direitos fundamentais, da democracia, e dos valores ligados à dignidade da pessoa humana. Por conta disso, pode-se afirmar que tal instrumento normativo é um marco e um divisor de águas, pois o legislador demonstrou uma opção clara em favor dos direitos fundamentais, através da sua verdadeira intenção de concretizá-los (Marmelstein, 2019, p. 65-66).

Nesse contexto, os direitos sociais, englobando o direito à moradia, são, à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, considerados os verdadeiros direitos fundamentais, tanto no sentido formal, por possuírem previsão na Constituição, quanto no sentido material, por serem valores ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana (Marmelstein, 2019, p. 196).

Em que pese o direito à moradia apenas tenha sido inserido de forma expressa na Constituição Federal nos anos 2000, com a Emenda Constitucional n. 26/2000, pode-se afirmar que tal direito já encontrava guarida no ordenamento jurídico brasileiro antes mesmo dele estar lá previsto. De forma exemplificada, já havia, no âmbito do direito civil, referências ao direito à moradia através da proteção do bem de família, e com a previsão do direito real de habitação. Assim, é evidente a antiga preocupação do legislador em resguardar e efetivar o referido direito (Mokarzel e Toledo, 2015, p. 114-115).

Além disso, a Constituição de 1988 já versava sobre o direito à moradia de forma implícita ao prever a competência administrativa de todos os entes federativos para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico (Mokarzel e Toledo, 2015, p. 117).

É inegável, portanto, que se trata de um direito basilar, que deve ser garantido a todos os indivíduos. Assim, tendo em vista o seu reconhecimento como direito social e os desdobramentos provenientes disso, é necessário compreendermos a evolução

histórica da sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro, para analisar a sua (in)adequação ao entendimento firmado pela súmula 619 do STJ.

2.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No cenário internacional, o Direito fundamental à moradia foi positivado no ano de 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, demonstrando a sua essencialidade, principalmente por buscar garantir aos indivíduos de baixa renda acesso a habitações dignas (Araújo, 2014, p. 70). Nesse cenário, após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia passou a ser reforçado por diversos tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil faz parte (Lopes, 2014 p. 63).

Diante desse processo de democratização, o Brasil passou a aderir a instrumentos internacionais de direitos humanos, dispondo-se a cumprir as obrigações ora assumidas internacionalmente. Alguns anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil anuiu, em 1992, com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, o qual mencionava expressamente o direito à moradia (Leite, 2022).

A proteção ao direito à moradia como sendo um direito humano se deu no território nacional como uma forma de fomentar o desenvolvimento social, tendo sido adotadas algumas medidas para a sua efetivação. Por conta disso, passou a ser papel do Estado assegurar, principalmente às classes economicamente desfavorecidas, o referido direito, não podendo, diante do pacto adotado, serem tomadas medidas a fim de restringir a sua efetivação (Leite, 2022).

Posteriormente, surgiu a Emenda Constitucional número 26/2000, que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos fundamentais protegidos pela Constituição Federal de 1988, que passou a possuir um status de norma necessária para a efetivação da dignidade humana. Tal direito também é considerado fundamental devido ao seu aspecto material, ao buscar garantir a dignidade da pessoa humana, através da efetivação da moradia (Mastrodi, 2015, p. 181). Dessa maneira, afirma-se que o direito à moradia constitui um direito humano e fundamental, tendo em vista que se encontra presente em diversos diplomas internacionais, além de ter previsão na própria Constituição Federal de 1988 (Daud, 2013, p. 298).

Partindo dessas considerações, o direito fundamental à moradia, atualmente, encontra-se positivado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como sendo um direito social, conforme vemos: “São direitos sociais (...) a moradia (...) na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o direito à moradia pode ser conceituado como sendo um direito datado e contemporâneo, que visa garantir ao cidadão o mínimo de dignidade necessária para se viver bem. Ademais, está constituído no conjunto das construções de reconhecimentos de direitos humanos e fundamentais, no rol de democratizações anunciadas no final do século XX, e início do século atual (Clève, 2022).

Pode-se afirmar que tal direito está diretamente ligado à própria cidadania, revelando a sua importância social. Dessa forma, ter uma moradia adequada é um requisito necessário para que o ser humano se torne efetivamente cidadão, produzindo a sua singularidade histórica no mundo (Andrade, 2019).

Nesse cenário, o direito à moradia é um direito fundamental de segunda dimensão¹, que se destina a instrumentalizar o acesso à justiça social e à igualdade material entre as pessoas, sendo mais do que uma liberdade positiva, pois serve também de parâmetro para a limitação de condutas a ela ofensivas, seja de entes estatais, ou de particulares (Lopes, 2012, p. 283).

Assim, é indiscutível que, para que o indivíduo tenha uma moradia digna, é necessário que os outros direitos garantidos constitucionalmente estejam em harmonia com este. É inegável, portanto, que o direito fundamental à moradia merece tratamento especial no contexto político e social em que vivemos, pois a sua efetivação é uma condição necessária para o cumprimento de compromissos constitucionais, de modo que a sua realização é premissa para que outros direitos basilares sejam efetivados (Andrade, 2019).

Em verdade, o direito à moradia se relaciona diretamente com a existência do indivíduo, tendo em vista que ter uma moradia digna e salubre é uma das necessidades basilares de um cidadão, fazendo com que este possa se desenvolver socialmente (Lopes, 2014, p. 62). No entanto, embora a sua proteção constitucional, tal direito é um dos menos garantidos pelo Poder Público, de modo que o crescimento

¹ Os direitos fundamentais de segunda dimensão foram introduzidos no constitucionalismo das diferentes formas de Estado social, e são atrelados ao princípio da igualdade, sendo eles os direitos sociais, os culturais, os econômicos, e os coletivos - ou de coletividades (Bonavides, p. 1993, p. 517).

desordenado das cidades brasileiras, agregado a ausência de programas habitacionais efetivos, acabam levando ao aumento da segregação social, dificultando o acesso da população a uma moradia digna (Galmacci, 2012, p. 38).

Partindo dessas considerações, é necessário exaurimos o estudo acerca das legislações brasileiras mais importantes que versam sobre o direito à moradia, buscando compreender as suas influências na atualidade, bem como a importância para o cenário atual, concluindo se a súmula 619 do STJ se coaduna ou não com os preceitos dos ordenamentos jurídicos vigentes.

2.1.1 Lei das Terras

Durante o século XVIII, devido ao crescimento da economia colonial, as disputas pelas terras no Brasil aumentaram, fazendo com que a política das sesmarias² tenha se tornado insuficiente, acarretando numa confusa ocupação das terras, que se agravou no final do século XVIII e, no início do século XIX, se tornou ainda mais caótica. Atrelado a isso, a vinda da Família Real redefiniu o novo momento político do país, que vivia conflitos políticos e lutas ideológicas (Taglietti, p. 190, 2012).

Tendo em vista que a política da divisão das terras no Brasil era extremamente importante desde o período colonial, por ser alvo de interesses nacionais e internacionais, o cenário de caos do século XIX revelou a necessidade de uma legislação que fosse capaz de regulamentar a sua própria estrutura fundiária, a fim de promover o desenvolvimento estatal (Podeleski, p. 47, 2009).

Nesse contexto, em 1850 surge a Lei das Terras, a primeira lei responsável por organizar a propriedade privada no Brasil, versando sobre terras devolutas, posses, sesmarias e colonização no contexto do Brasil Império, em que a Corte buscava centralizar o poder, e as províncias lutavam pela sua autonomia (Podeleski, p. 51, 2009). Dessa forma, a referida lei deu fim ao regime das sesmarias, e ao costume da

² A política das sesmarias foi o modelo adotado pela monarquia portuguesa para alcançar o povoamento do território brasileiro. Tal política configurava as normas jurídicas do Reino que orientavam a distribuição de terras dos colonos (Diniz, 2005, p. 2).

posse como forma originária de aquisição da propriedade privada fundiária, inaugurando então a época da consolidação do capitalismo (Gassen, p. 229, 1994).

Em 1854, foi autorizado, através do Decreto número 1.318, o regulamento para a execução da Lei das Terras, que tinha como foco a regularização das terras através do registro pelos seus possuidores, ficando as paróquias encarregadas de receber tais declarações e encaminhá-las aos órgãos do Governo Central (Podeleski, p. 53, 2009).

Nesse cenário, a Lei das Terras, mesmo antes da sua promulgação, foi alvo de diversas críticas, através do argumento de que esta discriminaria os menos favorecidos economicamente, tendo em vista que o acesso à propriedade se daria apenas através da compra, o que influenciaria na segregação espacial urbana (Fischer e Oliveira, p. 50, 2017). No entanto, mesmo com as críticas, a doutrina afirma (Fischer e Oliveira, p. 50, 2017) que a referida lei foi extremamente importante não só para o momento em que foi promulgada, mas também para o desenvolvimento de legislações futuras, já que apenas com o seu advento criou-se, de fato, a propriedade privada.

Dessa maneira, é evidente que a Lei das Terras, ainda no século XIX, foi capaz de fomentar o desenvolvimento e a criação de futuras legislações protetivas ao direito à moradia, demonstrando, portanto, a sua importância para o reconhecimento de tal direito no ordenamento jurídico brasileiro, e a grande influência nas legislações futuras que versam sobre a matéria.

2.1.2 Evolução Normativa até a Constituição Federal de 1988

Após a entrada em vigor da Lei das Terras, a evolução das legislações que versavam sobre a matéria do Direito Agrário, antes da Constituição de 1988, perpassou por alguns marcos legais que, de alguma maneira, influenciaram para o reconhecimento do direito à moradia como um direito social nos dias atuais, conforme será demonstrado.

Com a Constituição de 1891, a competência para gerir as terras devolutas passou a ser dos estados-membros, eximindo, de certa forma, a União das questões agrárias.

Já em 1916, o Código Civil trouxe importantes definições acerca dos institutos da posse e da propriedade, inclusive sobre as suas formas de aquisição. Em 1934, a Constituição estabeleceu a competência da União para editar normas fundamentais sobre o Direito Rural e, na vigência da Constituição de 1946, foi determinada a competência da União para legislar sobre Direito Agrário. Em 1962, foi editada a Lei número 4.132/62, que versa sobre a desapropriação por interesse social; em 1964, o Estatuto da Terra (lei número 4.504/64); e, em 1966, a Lei Agrária, de número 4.947/66, foi implementada (Faria e Marin, 2024, p. 8-9).

Outrossim, observa-se que os direitos sociais são as prestações positivas do Estado que, através de normas constitucionais, visam assegurar melhores condições àqueles que mais necessitam, a fim de alcançar uma maior igualdade social. Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988 possui diversos outros dispositivos que asseguram ao indivíduo o básico para alcançar uma vida digna, através da busca pela efetivação de valores sociais extremamente importantes, sendo um deles o direito fundamental à moradia (Araújo, 2014, p. 77-78).

Nesse sentido, o direito social à moradia, presente no art. 6º da Constituição Federal, visa efetivar alguns direitos, quais sejam: a dignidade da pessoa humana; o direito à intimidade e à privacidade; e o direito ao asilo inviolável. Além disso, ele possui uma face negativa, de modo que o cidadão não pode ser privado ou impedido de ter uma moradia, e uma face positiva, através da legitimação da pretensão de seu titular o realizá-lo através de ação positiva do Estado (Baruffi, 2009, p. 10).

Partindo desses pressupostos, é necessário compreendermos como, de fato, o direito à moradia foi inserido na Constituição Federal de 1988, bem como o seu contexto de formação e implicações futuras.

2.1.3 A Emenda Constitucional n. 26/2000 e a Emenda Constitucional n. 90/2015

O direito fundamental à moradia foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda Constitucional n. 26/2000, que foi resultado da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 601/98, pois, à época, foi constatado o problema da falta de moradias adequadas no país. Além disso, o Brasil precisou adequar-se à influência

dos organismos internacionais fiscalizadores de condições mínimas de subsistência, que prezavam pelo acesso à moradia digna a todos (Nascimento, 2011, p. 29).

Nesse cenário, apenas após a EC n. 26/2000 o direito à moradia foi implementado expressamente no art. 6º da Constituição, estabelecendo que são os direitos sociais: a educação; a saúde; o trabalho; a moradia; o lazer; a segurança; a previdência social; a proteção à maternidade e à infância; e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

É importante destacar que a redação implementada pela EC n. 26/2000, que incluiu o direito à moradia no art. 6º da CF, sofreu alteração posterior pela EC n. 90/2015, que prevê, na atual redação, que 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; e a assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

Partindo desses pressupostos, embora a inserção expressa de tal direito no ordenamento jurídico pátrio tenha ocorrido apenas doze anos após a entrada em vigor da Constituição de 1988, a referida Carta já fazia menção ao direito à moradia em outros dispositivos, como exemplo no art. 24, inciso IX, ao dispor sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Brasil, 1988).

Além disso, são também exemplos de dispositivos que versam implicitamente sobre o direito à moradia na Constituição Federal: o art. 7º, inciso IV, através da definição do salário-mínimo como sendo aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, como a moradia, dentre outros elementos; e os dispositivos que versam sobre o direito à propriedade e a sua função social, como o art. 5º, inciso XXIII; o art. 170, inciso III; e art. 182, parágrafo 2º da CF, por terem relação direta com o direito à moradia³ (Sarlet, 2008, p. 58-59).

Nesse cenário, é notório que o direito à moradia, embora tenha sido inserido no ordenamento jurídico brasileiro posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, já possuía previsão em outros dispositivos constitucionais, demonstrando, portanto, a sua importância de longa data nas legislações. A relevância deste direito

³ O direito à moradia é complexo, ultrapassando o simples direito de possuir um imóvel (direito à propriedade), embora este seja um complemento indispensável para a sua efetivação, por se relacionar diretamente com a qualidade de vida (Rolemberg, 2018, p. 116).

social é ainda mais visível diante da sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, conforme será demonstrado, havendo, portanto, uma aparente contradição a edição de precedente sumulado que pretenda mitigar esse direito.

2.2 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO À MORADIA

A Constituição Federal de 1988 prevê, através do art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como sendo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que se constitui em um Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana é compreendida como sendo um princípio e um supradireito, de modo que a sua existência material exige que todos tenham um lugar para morar, tendo em vista que viver resultaria na ocupação pelo indivíduo de um espaço, e a dignidade seria ferida com a segregação social. Assim, não restam dúvidas de que o direito à moradia deve ser garantido para se alcançar a dignidade humana, sendo imprescindível que as habitações tenham condições adequadas de higiene e de conforto, bem como resguarde a privacidade e a intimidade dos indivíduos (Canuto, 2008, p. 13-14).

Nesse contexto, a legislação brasileira já fazia menção a necessidade de “assegurar a existência digna” a todos desde a Constituição de 1934, entendimento este que foi reforçado na Constituição de 1964. Com o passar dos anos, a Constituição de 1967 trouxe menção expressa à “dignidade humana” como princípio da ordem econômica e, a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar de forma específica do princípio da dignidade humana como fundamento da República e do Estado Democrático de Direito, demonstrando, portanto, a sua importância e essencialidade (Canuto, 2008, p. 218).

Dessa forma, o princípio da dignidade da pessoa humana define as finalidades a serem alcançadas pelo Estado e pela sociedade, devendo ser vislumbrado numa perspectiva objetiva, como sendo uma norma que insere valores e fins superiores na ordem jurídica, impondo a abstenção dos órgãos estatais e dos agentes privados na sua realização. Tal princípio permite a reconstrução da forma de aplicação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, sendo responsável por potencializar a efetivação do direito justo (Soares, 2010, p. 149-150).

Assim, é inegável que os direitos fundamentais possuem como principal função a realização e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, não de forma abstrata, mas em situações concretas. Nesse sentido, os direitos sociais, como o direito à moradia, são um instrumento para a busca de ideais de igualdade e da dignidade da pessoa humana, estando fundado num dever de solidariedade e, por implicarem, via de regra, em direitos a prestações, a sua efetivação vincula-se na disponibilidade do Estado e de recursos financeiros para o efetivar, nos remetendo a aceitar que os direitos sociais estejam sob a reserva do possível (Baruffi, 2009, p. 13-16).

Partindo de tais considerações, é indubitável afirmarmos que o direito à moradia se relaciona diretamente com a dignidade da pessoa humana, tendo em vista que, para que se tenha uma vida digna, é necessário também ter uma moradia plena. Em razão disso, quando aplicarmos normas cujos efeitos possam vir a atingir o direito à moradia, é necessário que este direito seja resguardado da forma mais ampla possível, por ter como raiz o princípio da dignidade da pessoa humana (Lopes, 2012, p. 283).

Nesse cenário, a dignidade da pessoa humana deve ser vista como um sendo um supradireito, e como a fortaleza de todo o regime democrático brasileiro. Ademais, o direito à moradia, além de ser um direito humano fundamental, integra a própria dignidade da pessoa humana, de modo que a sua efetivação leva o homem a ter uma vida digna, concretizando, formalmente e materialmente, o Estado Democrático de Direito, assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais (Canuto, 2008, p. 268). Dessa maneira, tendo em vista que a moradia adequada leva o indivíduo a ter uma vida digna, é imprescindível que seja assegurado a todos um local inviolável no qual seja possível dormir, higienizar-se, conviver com a família, construir projetos de vida e gozar da privacidade de forma plena (D'Ambrosio, 2013, p. 11).

De tal modo, o fato da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia serem indissociáveis, nos leva a uma reflexão acerca do grande déficit habitacional presente no Brasil, e nos faz entender que as cidades estão longe de oferecer oportunidades igualitárias aos seus habitantes. Assim, em que pese não seja possível realizar a previsão constitucional da igualdade formal, por conta da influência de fatores sociais, econômicos, culturais e étnicos, não é permitido que os direitos fundamentais não sejam resguardados e efetivados, principalmente o direito à moradia (Canuto, 2008, p. 265-266).

Não há, portanto, como não associar a moradia com a própria personalidade do indivíduo, pois ter uma moradia adequada relaciona-se diretamente com a vida e com a dignidade humana. Contudo, é evidente que a acelerada urbanização no Brasil fez com que as cidades tenham acumulado moradias sem o padrão de habitação esperado, resultando na violação à dignidade do próprio indivíduo (Assis e Larcher, 2016, p. 578-579).

Diante o exposto, é evidente que o direito à moradia se relaciona diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, o que demonstra a importância ainda maior de tal direito social. No entanto, tendo em vista que o direito à moradia não é garantido a todos, é necessário compreendermos as suas implicações na atualidade fundiária brasileira, com o enfoque na ocupação de áreas públicas, diante da ausência de moradias.

2.3 O DIREITO À MORADIA E AS SUAS IMPLICAÇÕES NA ATUALIDADE FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Devido ao deslocamento acelerado dos cidadãos para as grandes cidades, o processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma precoce e desorganizada, o que refletiu na promoção de problemas sociais, como a falta de habitações, principalmente nas grandes cidades, fomentando particulares a ocupar irregularmente áreas públicas. Assim, embora o direito à moradia seja um direito social garantido constitucionalmente, o desenvolvimento das cidades no país levou, de certo modo, à sua inefetividade (Albuquerque, 2022, p. 14).

Dessa maneira, um dos grandes motivos para a ocorrência dos problemas habitacionais no Brasil, e que gerou graves reflexos na sociedade até os dias atuais, foi o irregular processo de urbanização no território nacional, com o êxodo da população rural para as cidades grandes, sem que o governo tivesse planejamento urbanístico para enfrentar essa questão (Comiran e Santin, 2018, p. 1.596).

De tal modo, mesmo tendo sido implementadas novas políticas públicas visando resguardar o direito à moradia nas últimas décadas, uma grande parcela dos brasileiros ainda enfrenta graves problemas habitacionais, que é reflexo da formação histórica das cidades. Observa-se, na verdade, que nos últimos anos houve um

agravamento das desigualdades sociais junto ao fomento do ramo habitacional que, além de ter aumentado o valor das moradias e dos aluguéis, concedeu à iniciativa privada a produção de moradias de interesse social (Darde, 2018, p. 26-27).

Nesse cenário, a falta de planejamento urbano pode ser atrelada diretamente, além do aumento considerável de pessoas nas grandes cidades, como fator determinante para que indivíduos de baixa renda tenham ocupado terrenos ociosos, notadamente locais públicos, formando, portanto, moradias sem infraestrutura, originando a chamada “cidade informal” (Albuquerque, 2022, p. 14). Partindo dessas considerações, a “cidade informal” é reflexo da falta de acesso da população de baixa renda a moradias formais, inclusive pelo elevado valor dos imóveis em locais com melhor infraestrutura, de modo que a busca por uma moradia as leva para as grandes periferias (Galmacci, 2012, p. 52).

Pode-se alegar, portanto, que o grande crescimento das cidades brasileiras ao longo da segunda metade do século XX se caracterizou pela configuração de duas cidades distintas, quais sejam: uma “cidade legal”, marcada pela legalidade, com parcelamentos oficiais, destinados a moradia de classes médias e altas; e uma “cidade ilegal”, destinada a moradia de classes mais baixas, com loteamentos ilegais ou irregulares (D’Ottaviano e Silva, 2010, p. 204).

Assim, com o fito de sair da condição de precariedade, muitos indivíduos são motivados a fixarem a sua moradia em locais públicos ociosos, formando assim áreas de habitação desorganizadas e irregulares, diante da ausência de recursos financeiros para arcar com o custo de uma moradia regular. Atrelado a esse grande problema, são causas de crescimento dos processos informais de ocupação de áreas públicas para fins de moradia: a ausência de políticas públicas habitacionais; a migração das zonas rurais para a zona urbana; a inércia da administração pública; e a falta de planejamento das cidades (Galmacci, 2012, p. 52). De tal modo, o processo acelerado de urbanização nas cidades resultou em diversos fatores negativos, como a proliferação de assentamentos informais irregulares, ocupados por pessoas de baixa renda em locais públicos para fixar a sua moradia, devido à ausência de condição para habitar outro local, levando em consideração a falta de estrutura oferecida pelo Estado (Khuri, 2016, p. 15).

Nesse sentido, o problema da escassez de moradias nas cidades do Brasil se relaciona diretamente com as legislações urbanísticas, e aos padrões de construção

e ocupação do solo estabelecidos, de modo que as leis produzidas demonstram a evidente segregação da população de baixa renda (D'Ambrosio, 2013, p. 52). Nesse cenário, as cidades brasileiras, que, ao longo da história, vivenciaram um rápido e desplanejado crescimento, levando os seus habitantes a viverem em condições subumanas, os expõem a uma situação de desequilíbrio, o que vai de encontro com o princípio da isonomia e da dignidade da pessoa humana (Comiran e Santin, 2018, p. 1.599).

Dessa forma, os municípios são marcados pelo desenvolvimento dos núcleos urbanos informais, com a precariedade das construções, que não oferecem condições minimamente dignas aos cidadãos que ali residem. Assim, destaca-se a situação experienciada no Município de Salvador/Bahia, na comunidade de Alagados, formada na década de 40 por indivíduos que ocuparam irregularmente área pública de borda pertencente à Marinha e à União, através da construção de casas sobre palafitas fincadas no fundo do mar (Albinati, 2010, p. 30):

IMAGEM 1: Favela de “alagados” em Salvador/Bahia



Fonte: Fouilloux, 2013

Como se pode extrair da imagem, a comunidade de Alagados, anteriormente ocupada por particulares de forma irregular, por se tratar de domínio público, sofreu um processo complexo de reestruturação entre os anos 1980 e 2000, redirecionando os moradores a conjuntos habitacionais em locais de terra firme. Embora a qualidade de vida das pessoas que ali residem tenha melhorado, demonstrando a importância das políticas de organização urbana, estas apenas foram responsáveis por os realocar,

pois os seus habitantes afirmam que o acesso a outros direitos fundamentais, como segurança pública e saúde, que devem ser concretizados juntamente ao direito à moradia, não foram efetivados (Brito e Rodrigues, 2022, p. 1).

Nesse sentido, observa-se que a comunidade de Alagados ainda apresenta uma estrutura precária, demonstrando a falta de opção dos moradores que ali residem para fixar a sua moradia em locais com condições dignas para a sua subsistência, bem como a ineficiência das políticas públicas, o que reflete diretamente no cenário habitacional do Brasil.

Além disso, destaca-se outra situação experienciada no Município de Salvador/Bahia, que ganhou relevância com a realização das obras de revitalização da Estação da Lapa. O Poder Público municipal ajuizou uma Ação de Reintegração de Posse (processo número 8006243-76.2018.8.05.0000) em face dos ocupantes, que tinham as suas moradias fixadas em áreas públicas nas ruas Monsenhor Rubens Mesquita e Futuro do Tororó, que viviam em situações de vulnerabilidade, visando a realização da referida obra (Gonzalez, Lima, Macedo e Viveiros, 2021, p. 234). Acerca desta situação, no ano de 2021, foi captura a seguinte imagem pela Autora deste trabalho:

Imagem 2: Comunidade nas ruas Monsenhor Rubens Mesquita e Futuro do Tororó em Salvador/Bahia



Fonte: A autora, 2021

Ressalta-se que, nos autos da mencionada ação, os ocupantes foram retirados de tais áreas públicas e tiveram os seus interesses resguardados (TJBA, 2018), pois foram inseridos em programas habitacionais, e indenizados pelas benfeitorias que tinham realizado no local público para fins de moradia - o que evidencia um *distinguishing* implícito da súmula 619 do STJ⁴ - que será analisado em capítulo posterior.

Dessa forma, conforme evidenciado acima, a infraestrutura precária nas cidades impacta diretamente na ausência de satisfações básicas aos cidadãos que ali residem, e na sua qualidade de vida, os motivando a ocupar locais públicos, diante da falta de melhores oportunidades. Assim, tais fatores, atrelados a falta de serviços públicos eficientes, potencializam, inclusive, os processos de exclusão social, que criam ainda obstáculos ao desenvolvimento dos indivíduos, aumentando, portanto, os problemas econômicos e sociais, que refletem diretamente no aumento da pobreza (Ávila, 2022, p. 417).

Tendo como base tais considerações, o Brasil é um país caracterizado pelo abismo social que reflete em uma baixa renda per capita e na grande concentração de renda entre poucos, de modo que uma menor parcela dos indivíduos possuem grande parte da riqueza acumulada, e o restante da sociedade enfrenta graves problemas financeiros. Dessa forma, a grande desigualdade social existente cria barreiras para o acesso à moradia digna, de modo que os indivíduos com baixa renda enfrentam dificuldades para adquirir moradias em condições adequadas, o que os leva a ocupar irregularmente locais pertencentes ao Poder Público, conforme evidenciado nas imagens e nos relatos acima (Lobo, 2023, p. 22).

Partindo desses pressupostos, podemos verificar que, nas últimas décadas, houve no Brasil um enorme crescimento de propriedades irregulares, que são construídas em locais de risco, ou até mesmo em áreas públicas que são destinadas para o uso comum do povo, sendo um problema complexo e de difícil solução (Macedo, 2020). Com esse grande crescimento urbano informal no país, principalmente entre os anos de 1980 e 1990, espaços antes livres, como locais pertencentes ao Poder Público, ou

⁴ Nos termos da súmula 619 do STJ, a ocupação irregular de locais públicos configura mera detenção, de natureza precária, impossibilitando a indenização pelas benfeitorias e pelas acessões realizadas (STJ, 2018).

locais de proteção ambiental, passaram a ser ocupados irregularmente (D'Ottaviano e Silva, 2010, p. 202).

Nesse contexto de desigualdade e de graves problemas sociais, podemos notar que a ocupação do solo brasileiro foi marcada por uma política excludente, tendo em vista que a falta de acesso às terras a preços mais baixos para as populações de baixa renda ainda permeia na atualidade. Assim, tal questão cria barreiras até os dias atuais para que haja o acesso de uma moradia digna que seja garantida a todos, tendo em vista que os custos de aquisição de imóveis são extremamente elevados para grande parte da sociedade (Lobo, 2023, p. 23).

Outrossim, podemos notar que o grande problema para que a moradia não seja garantida de forma isonômica no Brasil tem como reflexo a omissão estatal na criação de políticas públicas de habitações populares, visando regularizar as habitações dos indivíduos que mais carecem. Além disso, a ausência de moradia se relaciona diretamente com a falta de políticas que favoreçam a população carente, o que vai de encontro com diversos Tratados Internacionais que o Brasil é signatário, e com a própria Constituição Federal (Araújo, 2014, p. 70).

Dessa maneira, observa-se que a inércia do Poder Público diante as irregularidades urbanas no Brasil fez com que o número de pessoas que vivem em situações irregulares, ocupando áreas públicas, tenha se multiplicado ao longo dos anos (Albuquerque, 2023, p. 17-18). Assim, desde o século XIX até os dias atuais, a sociedade brasileira enfrenta diversos entraves para que seja efetivado o direito à moradia digna e regular, já que falta, nas habitações irregulares, a mínima estrutura que é necessária para se viver bem, e está é, muitas vezes, a única forma dos indivíduos terem um local para fixar a sua moradia (Albuquerque, 2022, p. 20).

Nesse cenário, surgiram as habitações populares, que não possuem qualquer infraestrutura e segurança jurídica da posse, colocando a vida de muitos brasileiros em situações de risco (Lopes, 2014, p. 62). Atrelado a isso, há um elevado número de indivíduos que ocupam locais públicos de maneira irregular, motivados pela ausência de moradia, o que aumenta os problemas habitacionais existentes, principalmente, nas grandes cidades.

É evidente, portanto, que a falta de moradia digna a todos reflete no grave problema fundiário do país, que leva os indivíduos a viverem em situações precárias e a

ocuparem áreas públicas, vivendo em situações irregulares e sem infraestrutura, devido à ausência de melhores opções. Dessa forma, é necessário compreendermos a evolução das legislações que versam sobre os Projetos de Regularização Fundiária no Brasil, e a possibilidade destes projetos mitigarem o problema habitacional no país, demonstrando também a incompatibilidade de tais legislações com a edição da súmula 619 do STJ.

3 OS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária no Brasil é disciplinada principalmente pela Lei n. 13.465/2017, que prevê a possibilidade da modalidade fundiária rural - que ocorre quando o imóvel estiver situado na zona rural - e da regularização fundiária urbana, que ocorre quando o imóvel estiver localizado na zona urbana (Brasil, 2017).

Nesse sentido, a regularização fundiária urbana é o conjunto de medidas que tem como objetivo a regularização de assentamentos irregulares, através da adequada titularização de seus ocupantes, sendo, portanto, um instrumento de realização de políticas públicas e urbanas. Além disso, ela é uma forma de resgate da própria cidadania, por ser responsável pela concretização do direito à moradia, buscando a efetivação do exercício da dignidade do indivíduo, por meio da titulação da posse⁵, bem como a legitimação da propriedade⁶ (Maia, 2024, p. 11).

É necessário compreender que no âmbito nacional, foi através da Emenda Constitucional n. 26/2000 que ficou estabelecida a responsabilidade dos Entes federativos em promover o acesso à moradia, demonstrando a necessidade e essencialidade do tema. Nesse sentido, o papel estatal na promoção da política urbana se materializou através de algumas legislações após a Constituição, sendo uma das principais a Lei n. 13.465/2017, que versa sobre a Regularização Fundiária, que foi responsável por promover diversas alterações estruturais nas legislações sobre o tema (Silva, 2018, p. 1.333-1.334).

Partindo dessas considerações, a Regularização Fundiária Urbana, também chamada de Reurb, abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, e a titulação de seus ocupantes (Maia, 2024, p. 12).

⁵ A teor do art. 1.196 do Código Civil, possuidor é aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. O legislador, portanto, considerou que o possuidor será aquele que, em seu próprio nome, exterioriza alguma das faculdades da propriedade, sendo ele proprietário ou não (Farias e Rosenvald, 2024, p. 73).

⁶ A propriedade nada mais é do que a titularidade do bem, sendo uma relação jurídica complexa formada entre o seu titular e a coletividade de pessoas. Não se trata de um retrato material do imóvel com as suas características físicas, mas a feição jurídica e econômica que representa formalmente (Farias e Rosenvald, 2024, p. 280).

Dessa forma, o acesso à moradia como política pública não pode apenas ser vista como sinônimo de habitabilidade, mas da articulação das condições objetivas para permanência dos moradores no seu espaço. Desse modo, as políticas públicas setoriais, como a regularização fundiária, pressupõem a garantia da efetivação de mecanismos estruturais, políticos e sociais no território e produzidos pela população, estando o seu êxito associado ao acesso da população como sujeito de direito às demais políticas públicas (Silva, 2018, p. 1.342-1.343).

Nesse cenário, para compreendermos a necessidade dos projetos de regularização fundiária no país, que em algumas situações viabilizam, inclusive, a legitimação de áreas públicas em favor do ocupante, é necessário analisarmos o déficit habitacional presente no Brasil, e a sua influência para o fomento das políticas públicas habitacionais.

3.1 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

Em que pese o direito à moradia seja um direito social garantido constitucionalmente, as cidades brasileiras apresentam um alto índice de déficit habitacional, de modo que muitos cidadãos ainda carecem de uma moradia digna (D'Ambrosio, 2013, p. 50). Dessa forma, o déficit habitacional revela o abismo entre a previsão constitucional do direito à moradia e a realidade social, constatando que o “dever-ser” constitucional e o “ser” social e político possui um hiato de difícil transposição (Lima, 2014, p. 13).

Através da busca pela efetivação do direito à moradia, revela-se a necessidade da resolução dos problemas habitacionais que permeiam no país. No entanto, observa-se que, para se chegar a uma diminuição considerável do déficit habitacional, grandes evoluções ainda são necessárias, por se tratar de um problema de difícil resolução (Araújo, 2014, p. 70).

Diante desse cenário, as ocupações irregulares se tornaram, para a população de baixa renda, uma das grandes soluções para se viver nas cidades urbanizadas, tendo em vista a impossibilidade destes indivíduos residirem em locais legalizados, o que é reflexo do déficit habitacional. Desse modo, essas moradias irregulares demonstram a precariedade habitacional que muitos brasileiros estão submetidos, tendo em vista que não há, nesses locais, a garantia de serviços básicos, além de, na maioria das

vezes, se situar em locais com grande risco de deslizamento (Comiran e Santin, 2018, p. 1.605-1.606).

Observa-se, portanto, que as invasões de locais abandonados, inclusive áreas públicas, são motivadas pela falta de moradia, que tem relação direta com o déficit habitacional presente no Brasil, bem como pela ausência de políticas públicas habitacionais eficientes (Freitas, 2020, p. 94). Como consequência das ocupações irregulares, juntamente com a inobservância das normas urbanísticas, houve o crescimento desregulado das cidades e o aumento das desigualdades sociais, refletindo na ausência de segurança da população local e na ausência de moradia (Freitas, 2020, p. 93).

Nesse cenário, é perceptível que o déficit habitacional nas cidades brasileiras não é apenas um problema político, mas também um problema econômico, social e espacial presente em todo o país, sendo consequência da segregação urbana (Andrade, 2019). Dessa forma, esse déficit possui diversas motivações, tais quais: a má administração dos agentes públicos frente a tal problema; a especulação imobiliária; a má distribuição de renda no Brasil; e a mercantilização do direito à moradia (Andrade, 2019).

Além disso, é importante destacar que, desde o século XX, as cidades brasileiras sofreram diversas mudanças relativas à urbanização, o que corroborou para, além do crescimento do nível do déficit habitacional, a uma supergeração de áreas informais ou irregulares, a ocupações de indivíduos em áreas de risco, a ausência de moradias com infraestrutura, bem como ao aumento da população em situação de rua (Clève, 2022).

Desse modo, é notório que o déficit habitacional decorre, em grande parte, da desconformidade entre o projeto constitucional e as políticas públicas adotadas pelo Estado, tendo ligação direta com a averiguação do plano da efetividade das normas constitucionais. Levando em consideração que os projetos de desenvolvimento habitacional possuem previsão constitucional, é evidente que o déficit habitacional surge através da insuficiência do cumprimento do próprio texto legal (Lima, 2014, p. 14).

Em suma, pode-se afirmar que o direito à moradia no Brasil é um aspecto multifacetado e desafiador, carecendo, portanto, de abordagens integradas e políticas

públicas que sejam eficientes para mitigar a desigualdade habitacional no país e assegurar que as cidades sejam mais inclusivas, estando em consonância com as previsões constitucionais (Lobo, 2023, p. 23).

De tal modo, a realidade urbanística e habitacional brasileira deve ser analisada sob um viés social, tendo em vista que a falta de planejamento do governo, juntamente com a ação humana de fixar moradia em locais sem qualquer infraestrutura, vieram a ocasionar a desfavorável ocupação do solo brasileiro, gerando as consequências negativas, como o aumento do déficit habitacional (Comiran e Santin, 2018, p. 1.618).

Nesse sentido, é necessário compreendermos como os projetos de Regularização Fundiária no Brasil e como a Lei do Reurb podem servir para mitigar, ou ao menos diminuir, o elevado nível de déficit habitacional presente no país e por consequência, reduzir o problema das ocupações irregulares de áreas públicas.

3.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A LEI DO REURB

A regularização fundiária pode ser conceituada como sendo um processo com diversas etapas complementares, que visa alcançar o exercício do direito à moradia para além da regularização urbanística, através da busca da redução das desigualdades, principalmente àqueles que são mais vulneráveis socialmente, e perpassa também pela busca da função social da propriedade (Galmacci, 2012, p. 56).

Assim, a realidade brasileira demonstra a necessidade de incrementação de políticas públicas habitacionais que venham a reduzir o número de habitações irregulares e o déficit habitacional presente no país. Nesse sentido, a regularização fundiária veio como uma alternativa para sanar os problemas urbanísticos e sociais que decorreram do crescimento desordenado das cidades, e das ocupações irregulares (Galmacci, 2012, p. 53).

Nesse contexto de irregularidades e de inefetividade das políticas públicas habitacionais, surge a regularização fundiária, que não é um “poder-dever”, mas um “dever-poder” do Estado, por envolver a concretização de um direito fundamental social, além de estar vinculado a interesses públicos, versando sobre o bem-estar dos

cidadãos que habitam locais caracterizados como precários e sem estrutura (Mota e Moura, 2018, p. 17).

Dessa forma, a regularização fundiária não deve ser vista com o objetivo de apenas garantir uma moradia melhor aos menos favorecidos, mas também como sendo um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do país e de combate à pobreza, visando promover o acesso à moradia a grande parte da população (Macedo, 2020). Partindo de tais considerações, a regularização fundiária urbana não é apenas um instrumento para segurança da posse, ou de acesso à moradia, pois ela serve como uma diretriz geral da política urbana nacional (Galmacci, 2012, p. 37).

A regularização fundiária é, portanto, um processo administrativo que visa promover segurança jurídica àqueles que ocupam irregularmente imóveis urbanos, regularizando a situação dominial e promovendo uma melhora nas condições habitacionais (Lobo, 2023, p. 23). Para além disso, ela consiste no processo em que são adotadas medidas urbanísticas, sociais e jurídicas com a finalidade de tornar propriedades irregulares em regulares, seguindo os parâmetros das legislações do país (Comiran e Santin, 2018, p. 1.596).

Nesse cenário, os programas habitacionais surgem como forma de melhorar o acesso à moradia no Brasil, como por exemplo o BNH (Banco Nacional da Habitação), entre 1964 e 1986, e o Programa Minha Casa Minha Vida, entre 2009 e 2018. É necessário destacar que antes de tais programas, não havia uma política pública habitacional, mas apenas ações que não significaram um verdadeiro enfrentamento ao déficit habitacional (Clève, 2022). Nesse viés, a regularização fundiária se mostrou extremamente importante, pois foi capaz de trazer proteção para uma considerável parcela da população que não possui acesso à moradia (Bachi e Souza, 2019, p. 168-169).

Nesse cenário de evolução, surgiu o conjunto de medidas denominado de “Regularização Fundiária”, que foi sendo transformado ao longo dos anos, diante do aumento do nível de irregularidade fundiária, passando de leis municipais, estaduais, federais e normas infralegais, para o sistema organizado da Lei n. 13.465/17 (Lei do Reurb), e o seu Decreto n. 9.310/18. De tal modo, podemos afirmar que a referida lei promoveu profundas alterações no sistema legal aplicado à regularização fundiária urbana (Pedroso, 2022).

Nota-se, portanto, que antes da Lei do Reurb, a regularização fundiária tinha como regulamentação legal apenas normas e dispositivos legais esparsos, demonstrando a necessidade de criação de um sistema unificado que versasse sobre o assunto. Diante as lacunas e as limitações que obstavam a promoção da regularização fundiária, esses dispositivos avulsos careciam de abordagem mais abrangente e sistemática sobre o tema (Lobo, 2023, p. 27).

Com a implementação da Lei n. 13.465/2017, houve o estabelecimento de novas diretrizes e procedimentos para a regularização fundiária de áreas urbanas informais, estando os seus instrumentos previstos no art. 15 da referida lei, que serão aprofundados em um tópico posterior, sendo eles: a legitimação fundiária e a legitimação da posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição; a interferência do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão do direito real de uso; a doação; a compra e venda (Brasil, 2017).

A inclusão desses instrumentos demonstra a grande abrangência da lei, que visa oferecer diversas opções para que os Municípios lidem com a regularização fundiária, analisando cada caso e necessidade (Lobo, 2023, p. 28). Desse modo, os programas de urbanização e de regularização visam não apenas melhorar as condições de vida no aspecto da moradia, como também conferir segurança jurídica à população moradora (Saule, 2004, p. 341).

Observa-se que a regularização fundiária trouxe para o sistema formal o contingente de imóveis transacionados na informalidade, aumentando a capacidade financeira não somente das pessoas envolvidas, mas também dos ativos da nação como um todo, tornando-a terreno fértil para investimentos e melhora na qualidade de vida de seus habitantes (Macedo, 2020).

Nesse contexto, para que não seja apenas um benefício temporário, o projeto de regularização deve atender outras necessidades dos grupos sociais que vivem em estado de pobreza, tendo uma dimensão que vai além do título da propriedade urbana, garantindo também a infraestrutura necessária, com a finalidade de atender todos os componentes do direito à moradia (D'Ottaviano, Silva, 2010, p. 210).

Por conta do exposto, conclui-se que a regularização fundiária deve ser uma ação política integrada, englobando medidas que envolvam as ações de urbanização, estimulando atividades educacionais e econômicas de geração de renda, a preservação da identidade dos grupos ali residentes, bem como a preservação das áreas como de habitação (Pedroso, 2022).

Assim, para compreendermos melhor sobre a Regularização Fundiária, a Lei do Rerub e as dificuldades para sua implementação, é necessário esclarecer o seu contexto histórico de formação e de evolução legal, as hipóteses de regularização previstas por essa legislação, bem como os seus instrumentos jurídicos.

3.2.1 Contexto Histórico De Formação E Evolução Legal

Na década de 1980, os Municípios brasileiros sofriam com o problema do desenvolvimento urbano informal, e não havia uma política nacional para regulamentar tal impasse. Com o passar dos anos, alguns destes Municípios desenvolveram, timidamente, programas de regularização, através de leis municipais ou normas infralegais. Conforme o nível de irregularidade foi se agravando, o conjunto de medidas, que atualmente é denominado de “Regularização Fundiária”, saiu de um aglomerado de leis e normas esparsas para a Lei n. 13.465/17, que dispõe integralmente sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural (Macedo, 2020).

Para compreender como ocorreu a implementação da Lei n. 13.465/17 no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário analisarmos o histórico de legislações que corroboraram para a sua positivação. Ainda em 1979, a Lei Federal número 6.766, que depois sofreu inúmeras alterações, foi um marco importante para o Direito Urbanístico e para a compreensão, ainda inicial, da regularização fundiária, apontando a necessidade de limitação administrativa das relações de vizinhanças e do poder público definir as regras mínimas para o parcelamento do solo e a sua utilização (Correa e Malta, 2018, p. 124).

Posteriormente, a Constituição de 1988 avançou significativamente ao trazer dispositivos que versam sobre a função social da propriedade e o direito à moradia, estabelecendo uma compreensão legal mais favorável para a regularização fundiária urbana. O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), que entrou em vigor no ano de 2001,

foi um marco para a legislação urbana, prevendo mecanismos para a regularização fundiária de assentamentos informais e a promoção da função social da propriedade. Já em 2009, a Lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei n. 11.977/09), também trouxe disposições sobre a regularização fundiária, simplificando processos e incentivando a formalização de posses informais (Medeiros, 2024, p. 141).

É evidente, portanto, a preocupação constante do legislador em encontrar alternativas para sanar o problema de distribuição de propriedade urbana entre os municípios brasileiros, o que reflete diretamente no fomento, principalmente nas últimas décadas, pela busca da regularização das habitações precárias, especialmente as das grandes comunidades, através de instrumentos jurídicos diversos (Tartuce, 2018, p. 2).

Nesse contexto, a Lei do Reurb trouxe relevantes alterações à Lei n. 11.977/09 quanto aos critérios de classificação para as modalidades de regularização. A Lei anterior previa critérios para se enquadrar na regularização fundiária de interesse social, em que o assentamento irregular deveria: conter, predominantemente, população de baixa renda; a ocupação deveria ter ocorrido de forma mansa e pacífica, bem como o imóvel deveria estar ocupado por pelo menos cinco anos; e o imóvel deveria estar localizado numa Zona de Interesse Social (Zeis), ou em um local em que os Municípios, os Estados ou a União tivessem declarado interesse para implementar o projeto de regularização (Albuquerque, 2023, p. 167).

Partindo destas considerações, é inegável que a Lei n. 13.465/2017 representou um grande avanço para a efetivação da Regularização Fundiária Urbana e Rural no Brasil, introduzindo o seu conceito, bem como estabelecendo as suas duas modalidades: a Reurb-S, para áreas de interesse social; e a Reurb-E, para áreas de interesse específico. Desse modo, a referida lei foi responsável por simplificar procedimentos, criar instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como buscou dar uma maior segurança jurídica aos possuidores de terras urbanas. No entanto, em que pese a sua regulamentação, a regularização fundiária continua sendo um desafio no país, especialmente nas áreas urbanas - o que será demonstrado em tópico posterior (Medeiros, 2024, p. 141).

Ante o exposto, para compreender melhor a legislação do Reurb, é necessário aprofundarmos o estudo acerca das modalidades de regularização previstas na referida lei, quais sejam a Reurb-S e a Reurb-E, destacando qual mais se adequa ao objeto de pesquisa.

3.2.2 Modalidades de Regularização Previstas na Lei do REURB

Conforme explicitado, a Lei do REURB traz duas modalidades de regularização fundiária: a Reurb-S, e a Reurb-E. De acordo com o art. 13 da Lei n. 13.465/2017, a Reurb de Interesse social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados principalmente pela população de baixa renda, que sejam assim declarados pelo Município; e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é a modalidade de regularização aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada pela Reurb-S (Brasil, 2017).

Embora ambas as modalidades tenham o mesmo objetivo - de incorporar os núcleos informais ao território urbano - essa divisão se justifica, em especial, pela previsão do art. 13, parágrafo 1º, incisos I a VIII, com a possibilidade da isenção de custas e de emolumentos nas hipóteses de Reurb-S (Brasil, 2017). Destaca-se que a classificação da modalidade de regularização será feita através de ato público pelo próprio Município e tem como objetivo, além de reconhecer a gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais, identificar os responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e as compensações urbanísticas (Correa e Malta, 2018, p. 128).

É importante ressaltar que em qualquer uma das modalidades da política de Regularização Fundiária Urbana, visando promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades, não havendo exigência de que o imóvel seja utilizado apenas para moradia, sendo também possível fixar na área uma pequena atividade comercial ou empresarial. Além disso, em ambas as modalidades não será necessário demonstrar o pagamento de tributos ou penalidades tributárias pelo interessado, não podendo o oficial de registro de imóveis exigir a sua comprovação para dar prosseguimento ao procedimento de regularização (Tartuce, 2018, p. 7).

Destaca-se, ainda, a previsão legal de que a referida classificação da modalidade da regularização visa apenas a identificação dos responsáveis pela implementação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao direito à gratuidade das custas

e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles que forem atribuídos o domínio das unidades imobiliárias regularizadas (Brasil, 2017).

Assim, o critério de diferenciação da modalidade do Reurb a ser utilizada será exclusivamente econômico, ou seja, a predominância da renda familiar dos habitantes dos núcleos informais aptos a regularização é que determinará a sua modalidade (Albuquerque, 2023, p. 167).

Tendo como base tais informações, é imprescindível compreendermos especificamente as características de cada uma das modalidades de Regularização Fundiária, bem como as suas especificidades e diferenças.

3.2.2.1 Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S)

Primeiramente, destaca-se que o foco da abordagem será na Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), devido a sua ligação à população de baixa renda e ao direito à moradia. Nesse cenário, a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente pela população de baixa renda, assim declarados pelo Poder Executivo Municipal (Brasil, 2017). Tal modalidade de Regularização Fundiária é promovida como sendo uma política pública que visa garantir a inclusão social, bem como o direito à moradia digna para diversas famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade (Medeiros, 2024, p. 143).

A classificação da modalidade do Reurb é um ato discricionário⁷ do Município, mas há questões de ordem pública que devem ser respeitadas, tornando vinculados os critérios financeiros (Medeiros, 2024, p. 145). O art. 6º do Decreto Federal n. 9.310/2018, que regulamenta a Lei n. 13.465/2017, define que, para a classificação da Reurb na modalidade de Interesse Social (Reurb-S), a renda familiar, para a definição de população de baixa renda, poderá ser estabelecida em ato do Poder Público Municipal ou Distrital, considerando as peculiaridades locais de cada ente

⁷ Ato discricionário é aquele em que a lei atribui ao agente público, de forma expressa ou tácita, um espaço para a tomada de decisão, que deve ser realizada através de um juízo de conveniência e oportunidade. A discricionariedade é limitada pela própria lei, não podendo o administrador ultrapassá-la, sob pena de configurar uma arbitrariedade (Pires, 2021).

federativo, e não poderá ser superior a 5 (cinco) vezes o salário-mínimo vigente no país (Brasil, 2018).

Além disso, o art. 13, parágrafo 1º, incisos I a VIII da Lei n. 13.465/2017 prevê os atos registraes relacionados à Reurb-S que serão isentos de custas e emolumentos:

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registraes relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo (Brasil, 2017).

É evidente, portanto, a intenção do legislador em proteger os possuidores que são desfavorecidos economicamente - os denominados hipossuficientes econômicos - bem como tornar possível tal política social através da isenção de custas e emolumentos dos atos registraes nas hipóteses de Reurb-S (Tartuce, 2018, p. 6-7).

De tal modo, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) vai além da mera titulação, pois há uma busca pela garantia do mínimo para que os indivíduos tenham uma existência digna, compreendendo os aspectos relacionados ao alcance de uma moradia adequada como medidas de urbanização, ambientais e sociais, observando o princípio da dignidade da pessoa humana, respeitando o local já ocupado pela população de baixa renda declarados em ato do Município. Assim, tal modalidade é um instrumento jurídico capaz de atender às previsões constitucionais, ao legalizar as áreas ocupadas de forma ilegal, bem como garante o acesso aos serviços públicos necessários a população de baixa renda definido por ato do Município (Scuassante, 2021, p. 128-129).

Exauridas as considerações acerca da modalidade do Reurb-S, é necessário compreendermos brevemente as especificidades da Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), destacando as suas características e diferenças.

3.2.2.2 Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E)

Embora o objeto principal de estudo será a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), é importante tecer breves comentários acerca das especificidades da Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), para que se possa compreender o tema de forma mais ampla.

A Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados pela população que não tenha sido classificada como Reurb-S, e não há a possibilidade de isenção de custas e emolumentos de certos atos registrais (Brasil, 2017). De tal modo, por vezes, a irregularidade na moradia se dá por pessoas que possuem um alto poder aquisitivo, que constroem em áreas que não admitem, posteriormente, por inúmeros fatores, serem registradas (Comiran e Santin, 2018, p. 1.609).

Nesse cenário, na Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada pelos requerentes privados ou pelos seus potenciais beneficiários e, caso ocorra em áreas públicas e, havendo interesse público, o Município poderá proceder a elaboração e o custeio do projeto de regularização e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos beneficiários (Maia, 2024, p. 17).

É evidente, portanto, que enquanto a modalidade de Reurb-S possui o enfoque nos núcleos urbanos de baixa renda, com um viés mais social, a Reurb-E abrange os núcleos não contemplados pela Reurb-S. Assim, finalizadas as considerações acerca das modalidades de Regularização Fundiária, é imprescindível compreendermos de forma mais aprofundada os instrumentos de Regularização Fundiária previstos na Lei do Reurb, destacando as suas peculiaridades, aplicação prática e aqueles que mais se relacionam com o objeto da pesquisa.

3.2.3 Os Instrumentos de Regularização Fundiária na Lei do Reurb

A Lei n. 13.465/17 lista, nos incisos I a XV do art. 15, de forma exemplificativa, alguns dos instrumentos jurídicos da Reurb:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda (Brasil, 2017).

Para fins da presente pesquisa, destaca-se alguns destes instrumentos, quais sejam: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; o consórcio imobiliário; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; e a doação.

Nos termos da Lei n. 13.465/17, a legitimação fundiária é um mecanismo que reconhece a aquisição originária do direito real de propriedade em uma unidade imobiliária objeto da Reurb, podendo ser conferido 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. Além disso, na Reurb-S de imóveis públicos, os Entes Federativos são autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (Brasil, 2017).

Já a legitimação de posse é um ato do poder público destinado a conferir título, através do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, que é conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da Lei n. 13.465/17, com a identificação de seus ocupantes, da natureza da posse e do tempo da ocupação, não se aplicando aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do Poder Público (Brasil, 2017). Nota-se, portanto, que a grande diferença entre a legitimação fundiária e a legitimação da posse está no fato de que a legitimação da posse apenas transmite a posse ao ocupante da área, enquanto na legitimação fundiária, há a transferência da propriedade do imóvel ocupado (Levin, 2023, p. 41).

No que diz respeito ao consórcio imobiliário, trata-se de um instrumento que viabiliza planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção em que o proprietário transfere ao Município o seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como forma de pagamento unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas, enquanto as demais unidades ficam incorporadas ao patrimônio público (Brasil, 2001).

No que tange a alienação de bens públicos, esse instrumento jurídico encontra-se regulado no art. 76 da Lei n. 14.133/2021, e subordina-se à existência de interesse público que seja devidamente justificado. Além disso, deve ser precedido de avaliação, e a alienação de bens imóveis da Administração Pública em que a aquisição tenha derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará a autorização legislativa, exigindo apenas a avaliação prévia e a licitação na modalidade leilão (Brasil, 2021).

Em relação à concessão de uso especial para fins de moradia, que possui previsão constitucional, esta pode ser compreendida como sendo um instrumento de política urbana apto a garantir o direito à moradia a quem habite área urbana de até 205 m², por 5 (cinco) anos ininterruptos, desde que a pessoa não seja proprietária de outro imóvel, e nem beneficiária de outra concessão. Vale ressaltar que esse instrumento apenas incide na ocupação de moradores em áreas públicas que não são passíveis

sequer de serem adquiridas por usucapião, bem como não constituirá a transferência de domínio (Leone e Silva, 2025, p. 8).

Quanto à concessão de direito real de uso, trata-se de um direito real resolutivo sobre a coisa alheia, podendo ser em um bem público ou um bem privado, de modo que o bem será destinado a utilização privativa, devendo estar enquadrado nas hipóteses previstas especificamente pela legislação (Luft, 2017).

Por fim, a doação, nos termos do art. 538 do Código Civil, é um contrato em que a pessoa, por mera liberalidade, transfere bens ou vantagens do seu patrimônio para outrem. Além disso, destaca-se que quando se tratar de doação de bem imóvel que tenha valor acima de trinta salários-mínimos, a doação será feita, obrigatoriamente, por meio de escritura pública (Brasil, 2002).

Após o estudo dos instrumentos de Regularização Fundiária previstos na Lei do Reurb, é evidente a evolução normativa ao prever a transferência da posse ou da propriedade de área pública por particular nas hipóteses destacadas acima. Nesse contexto, para dar continuidade a pesquisa, é necessário compreender as consequências práticas da Lei do Reurb, visando entender as alterações e as evoluções sociais que ocorreram após a sua implementação no ordenamento jurídico, bem como a sua adequação ou não ao entendimento da súmula 619 do STJ.

3.3 AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA LEI DO REURB

O papel principal da Regularização Fundiária é gerar uma maior segurança jurídica, benefícios sociais e ambientais aos moradores das cidades brasileiras. Nesse âmbito, destaca-se a importância da Lei n. 13.465/2017 na atualidade, que ultrapassa a mera previsão de elementos jurídicos, diante a implementação de medidas de urbanização que visam efetivar a regularização dos núcleos urbanos informais (Araújo, Siqueira e Rabêlo, 2022, p. 155).

No entanto, embora a evolução trazida pela Lei do Reurb, ainda são muitos os desafios a serem superados, perpassando pela ausência de recursos, principalmente dos Municípios; pela falta de planejamento estratégico que dê conta de selecionar áreas prioritárias para a execução de procedimentos do Reurb-S e, assim contribuir

para um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis; e pela falta de conhecimento acerca do Reurb - não só técnico - mas ao seu conceito e aos seus objetivos (Farias e Vieira, 2023, p. 1.794).

Nesse contexto, para que os projetos de regularização fundiária sejam capazes de atender o direito à moradia e sanar os problemas habitacionais presentes no país, é necessário mais do que meras previsões legais, sendo imprescindível a construção de políticas públicas, a integração entre o Estado e a sociedade, bem como a dedicação orçamentária para efetivá-los. Assim, afirma-se que a Lei n. 13.465/2017 trouxe mecanismos de regularização fundiária capazes de atender o direito à moradia, mas ainda é necessária a cooperação entre os particulares e o Poder Público para que tais previsões sejam colocadas em prática (Albuquerque, 2023, p. 179).

De tal modo, a recente implementação da Lei n. 13.465/2017 no ordenamento jurídico brasileiro reflete na ausência de uma integração eficaz entre as esferas do governo. Deve-se observar, além dos direitos de posse e propriedade, a sua aplicação por uma análise posterior de sua eficácia e eficiência na solução dos conflitos fundiários e na garantia do direito à moradia, tendo ainda um grande caminho a ser percorrido, devido a estrutura política, histórica e cultural do Brasil (Santos e Silva, 2023, p. 16).

Questiona-se, portanto, se a Lei n. 13.465/17 é capaz de superar os problemas da regularização dos imóveis urbanos no Brasil e atingir os seus fins sociais. Tartuce (2018, p. 22) alega que a ausência de políticas públicas para tal fim, especialmente pelos Municípios, poderá levar à ineficiência da lei, bem como destaca que há acertos e desacertos na referida legislação que, inegavelmente, altera algumas das estruturas do instituto da propriedade no direito brasileiro.

Observa-se que todo o avanço legislativo constata a existência de disposições que obrigam a garantia de que os ocupantes de núcleos urbanos tenham qualidade de vida e uma moradia digna, mas, na prática, é evidenciado que as propostas apresentadas não criaram ainda reais soluções para os problemas fundiários no país. Assim, conclui-se que, apesar do arcabouço legal significativo sobre a matéria, há questões que agravam o avanço da ocupação informal e a ausência de empenho público para a regularização das atividades, tornando, de certo modo, a política pública ineficiente (Talamoni, 2024, p. 147-149).

Dessa forma, a Lei n. 13.465/17 mostra-se insuficiente para a efetivação da regularização fundiária, tendo em vista que, mesmo apresentando instrumentos interessantes, a sua efetivação prática depende da discricionariedade dos Entes Municipais. Sendo um processo complexo, a regularização fundiária não pode ser garantida apenas por meio legislativo, carecendo de políticas públicas, investimento e planejamento habitacional para garantir direito à cidade para as classes menos favorecidas. É necessário, portanto, que haja uma luta coletiva para garantir o direito à moradia a todos, principalmente àqueles que estão à margem da sociedade (Silva, 2022, p. 5).

Conclui-se, portanto, que, embora a Lei do Reurb preveja grandes avanços, a sua aplicação ainda é incipiente, pois encontra algumas restrições práticas, demonstrando que as políticas de regularização fundiária ainda não alcançaram uma completa eficiência. Assim, deve-se buscar entender como os projetos de regularização fundiária ajudam a compreender a questão da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos à luz da súmula 619 do STJ, bem como a sua aplicação na prática, tendo em vista que, conforme demonstrado, diversos instrumentos jurídicos da Lei do Reurb demonstram ser mais complexos do que a própria súmula.

4 A (IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA OCUPAÇÃO DE BENS PÚBLICOS À LUZ DA SÚMULA 619 DO STJ

Nos termos da súmula 619 do STJ, editada no ano de 2018, a ocupação indevida em bens públicos configura como mera detenção, tendo natureza precária, sendo insuscetível de retenção ou de indenização por parte do Poder Público pelas acessões ou pelas benfeitorias (STJ, 2018).

Destaca-se que a “mera detenção” não enseja a legitimidade ativa ou passiva do sujeito detentor para as ações possessórias, embora exista a possibilidade deste repelir eventual ofensa à posse pelo desforço imediato, e nem mesmo será possível a indenização ou a retenção pelas benfeitorias realizadas (Borges, 2023). Além disso, o art. 1.198 do Código Civil preconiza que o detentor é aquele que, achando em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento das suas ordens ou das suas instruções, não configurando posse (Brasil, 2002).

O grande debate acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos gira em torno do entendimento do STJ, com a edição da referida súmula 619, ter descuidado de diversos princípios da ordem constitucional, notadamente a dignidade da pessoa humana, o direito fundamental à moradia, e a função social da cidade. Para parte da doutrina, não há justificativa plausível para que a ocupação irregular de imóvel público desafetado, ou seja, dominical, configure uma mera detenção. Questiona-se, portanto, o motivo pelo qual levou o referido Tribunal Superior a compreender que o simples fato de o proprietário do local ser o Ente Estatal leve a ocupação de um particular como sendo mera detenção, retirando deste a possibilidade de proteção jurídica (Zago, 2020, p. 135).

Compreende-se que a referida súmula foi editada no contexto jurídico brasileiro que veda a possibilidade de usucapir bens públicos, que preza pela indisponibilidade desses bens e pela supremacia do interesse público. Contudo, o embate é instaurado diante da ausência de distinção quanto à aplicação da súmula aos bens de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais, de modo que, independentemente da sua classificação, o STJ entende que se trata de ocupação precária. Tendo em vista a realidade fundiária do Brasil, é evidente a necessidade de uma análise mais profunda

sobre o tema, pois grande parte desses locais públicos são habitados por pessoas de baixa renda para fins exclusivos de moradia, diante da ausência de um local para residir (Pereira e Soares, 2019, p. 133-134).

Assim, feitos breves comentários acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos à luz da súmula 619 do STJ, é necessário compreendermos, de forma geral, os bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua aplicabilidade na referida súmula, destacando a tese da possibilidade de distinção da sua aplicação em relação aos bens públicos dominicais.

4.1 OS BENS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A SUA APLICABILIDADE NA SÚMULA 619 DO STJ

O Código Civil de 2002 conceitua expressamente os bens públicos como sendo aqueles bens de domínio nacional que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo todos os outros particulares, independentemente a quem pertença (Brasil, 2002). No entanto, para parte da doutrina, os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno e de outros que, mesmo não pertencentes a tais pessoas, sejam afetados à prestação de algum serviço público (Mello, 2015, p. 903).

É evidente que, embora haja uma definição expressa dos bens públicos no ordenamento jurídico, os preceitos da doutrina atualizada devem também ser levados em consideração, reconhecendo que a definição do Código Civil abrange apenas uma parte dos bens pertencentes à Administração Pública - ou seja, os pertencentes às pessoas de direito público. Assim, não pode ser ignorada a possibilidade de verificar que, em alguns casos, devido a certas especificidades do regime público, incidam também sobre bens particulares, quando afetados a uma atividade pública (Pires, 2021).

Partindo de tais considerações, os bens públicos possuem algumas características, quais sejam: a imprescritibilidade, não sendo possível adquiri-lo através da usucapião; a impenhorabilidade, não podendo ser objeto de uma constrição judicial; a inalienabilidade, pois os bens de uso comum e especial não podem ser alienados; e a não onerabilidade, pois eles não podem ser objeto de direitos reais de garantia

(Silva, 2023, p. 34). Além disso, os bens públicos são divididos em três categorias de acordo com a sua destinação, sendo eles: (I) os bens públicos de uso comum do povo; (II) os bens públicos de uso especial; e (III) os bens públicos dominicais (Brasil, 2002).

Segundo Pires (2021), (I) os bens públicos de uso comum do povo são destinados instintivamente ao uso da população e são, na maioria das vezes, gratuitos, como exemplo as praças, as ruas, os rios e os mares; (II) os bens públicos de uso especial são aqueles vinculados à realização de atividades administrativas, como os bens utilizados na prestação de um serviço público; (III) e os bens públicos dominicais são aqueles que integram o patrimônio das pessoas públicas, mas encontram-se sem destinação⁸, como exemplo dos imóveis urbanos desocupados e as terras devolutas.

Justen Filho (2018) faz uma crítica ao fato de que o direito administrativo continua concebendo os bens públicos como sendo uma espécie de “patrimônio sagrado”, sendo esta concepção incompatível com a atual ordem constitucional. Nesse contexto, levando em consideração a existência de bens públicos ociosos, ou seja, desafetados, surge na doutrina a tese da possibilidade de a ocupação funcionalizada pelo particular em imóvel público configurar como posse, sendo esta uma alternativa possível para dar função social às terras públicas abandonadas (Zago, 2020, p. 54).

Assim, cria-se um debate acerca da funcionalização da propriedade pública, que traz à tona o questionamento da própria existência dos bens públicos dominicais e da sua manutenção no ordenamento jurídico, tendo em vista o fundamento de que a propriedade pública apenas se justifica se estiver funcionalizada a realização de um interesse público imediato. Diante destes questionamentos, entende-se não pela exclusão de tal regime de bens no ordenamento jurídico brasileiro, mas pela possibilidade desta categoria ser repensada, para assim melhor atender os interesses sociais (Baptista, 2017, p. 259).

Dessa forma, embora não seja um argumento válido adotar o regime de propriedade privada para os bens dominicais, o caminho adequado seria realizar mudanças no ordenamento jurídico para que estes pudessem assim permanecer apenas de forma transitória e justificada, para que fosse posteriormente um bem de uso comum do povo, ou um bem de uso especial. Caso não respeitada a sua transitoriedade, a

⁸ Os bens públicos que não possuem qualquer destinação são denominados de bens desafetados - ou seja, os bens dominicais - enquanto os bens afetados, que possuem vinculação a alguma atividade pública, são os bens de uso comum do povo, e os bens de uso especial (Pires, 2021).

Administração Pública teria o dever de aliená-lo, pois não há justificativa para que a administração possa gerir um patrimônio que não sirva para garantir o próprio interesse público. Assim, defende-se que seja garantido ao patrimônio público desafetado algum interesse público, tendo em vista que a Administração Pública não deve ser proprietária de imóveis sem que haja nele tal interesse, o que fere diretamente a lógica da função social da propriedade (Baptista, 2017, p. 261-263).

Nesse cenário, é necessário compreender de forma mais detalhada as categorias dos bens públicos presentes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista a sua relevância para entender a distinção que deve ser feita quanto a análise da (im)possibilidade indenizatória da ocupação irregular de bens públicos à luz da súmula 619 do STJ em cada uma das classificações, notadamente nos bens públicos dominicais.

4.1.1 Bens Públicos de Uso Comum e Bens Públicos de Uso Especial e a Aplicação na Súmula 619 do STJ

Primeiramente, destaca-se que os bens públicos de uso comum e os de uso especial não são o objeto principal da referida pesquisa e, além disso, não são compreendidos como sendo as categorias aplicáveis na possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos. Diante tais considerações, serão feitas breves análises a respeito destas espécies de bens, destacando apenas os seus pontos mais relevantes.

Os bens públicos de uso comum servem fundamentalmente para serem utilizados indistintamente por qualquer pessoa, de forma igualitária e harmoniosa com toda a sociedade, de acordo com o seu destino e condições que não causem a estes uma sobrecarga excepcional, a exemplo das ruas, praças públicas, praias, dentre outros. Além disso, para esta utilização comum e correspondente à sua própria destinação, não é necessário nenhum ato administrativo que comunique previamente a autoridade a sua intenção de utilizá-lo (Mello, 2023, p. 822-823). Quanto aos bens de uso especial, tendo em vista que estes são aqueles onde estão instaladas as repartições públicas, compreende-se que, em regra, o uso que as pessoas podem fazer deles deve corresponder às condições de prestação do serviço que é ali sediado (Mello, 2023, p. 825).

Partindo desses pressupostos, a semelhança presente entre os bens públicos de uso comum e os de uso especial está no fato de que ambos são bens afetados - ou seja, possuem uma finalidade específica - bem como são funcionalizados a uma certa destinação pública em prol da coletividade, diferentemente dos bens dominicais. Nesses termos, define-se que a afetação é um ato administrativo que concede ao bem público a sua serventia, caracterizando materialmente o bem com uma finalidade (Martins, 2021).

Sob essa ótica, tendo em vista as especificidades dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial, entende-se que a súmula 619 do STJ, notadamente, deveria ter distinguido a sua aplicação quanto aos bens públicos desafetados, ou seja, sem destinação, àqueles que estão afetados ao interesse público (Pereira e Soares, 2019, p. 141).

Levando em consideração que os bens públicos de uso comum e os bens públicos de uso especial possuem uma destinação pública, bem como são utilizados pela sociedade e pela própria Administração, entende-se que a súmula 619 do STJ, nesses casos, possui uma aplicação indistinta, pois, uma vez afetado a uma utilidade pública, há total proteção do ordenamento jurídico diante a supremacia do interesse público⁹ e a sua indisponibilidade¹⁰ (Pereira e Soares, 2019, p. 140).

Assim, não é necessária uma análise extensa a respeito de tais classificações dos bens públicos, pois não são o cerne da presente pesquisa. Exauridos tais esclarecimentos, é necessário compreender, de forma minuciosa, a aplicação da súmula 619 do STJ em relação aos bens dominicais, considerando que tal categoria deve receber um tratamento distinto dos bens de uso especial e dos de uso comum do povo.

4.1.2 Bens Públicos Dominicais e a Aplicação na Súmula 619 do STJ

⁹ A supremacia do interesse público é a preponderância do interesse do Estado face o particular, visando satisfazer o bem-estar comum como expressão do interesse geral da coletividade - o que não quer dizer que o interesse do particular deve ser desprezado pelo ordenamento jurídico (Di Pietro, 2019).

¹⁰ A indisponibilidade do interesse público decorre da sua supremacia, e representa o comportamento do agente e dos órgãos públicos que não vise prejudicar o uso do poder que lhes foi consignado, pois, uma vez ocorrido o substrato contido na norma de competência e finalidade, este deve agir (Di Pietro, 2019).

É clara a opção do legislador, nos últimos anos, em preocupar-se com o fato de que a propriedade pública deve observar a sua função social. Como exemplo, a Lei Federal n. 11.481/07 passou a admitir a Regularização Fundiária de Interesse Social em imóveis da União e, posteriormente, a Medida Provisória n. 759 de 2016 passou a dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana em áreas públicas, tendo ambas o fundamento de que a propriedade pública urbana deve atender a sua função social (Baptista, 2017, p. 254).

Nesse contexto, nota-se também a existência de instrumentos jurídicos na própria Lei do Reurb, como a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, que demonstram a preocupação atual do legislador em conceder uma finalidade específica a áreas públicas (Brasil, 2017). Quanto a concessão de direito real de uso, esta é um contrato pelo qual a administração transfere, por tempo determinado ou indeterminado, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para a utilização com a finalidade específica de Regularização Fundiária de Interesse Social, a denominada Reurb-S (Mello, 2023, p. 826). No que diz respeito à concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos da lei, quem, até 22/12/2016, haja possuído como seu, cinco anos ininterruptos e sem oposição, imóvel público urbano de até 250 m², utilizando este para a sua moradia e não sendo proprietário de outro imóvel, terá direito a referida concessão (Mello, 2023, p. 827).

Para além das previsões legais que incentivam que seja dada uma finalidade a áreas públicas, Martins (2021) compreende que uma sociedade que não possui bens públicos afetados demonstra a carência de uma Administração Pública eficiente às diretrizes de gestão, e que também descumpra o atendimento do interesse público, destacando que conceder a propriedade função social não seria apenas um dogma, mas um axioma intransponível de que o proprietário dê ao seu bem as finalidades sociais úteis à coletividade, nos termos da Constituição Federal.

Sob essa ótica, Humbert (2015, p. 141-142) defende que o regime jurídico de bens públicos não prevê a exclusão do dever de cumprimento da função social quanto aos bens e as propriedades públicas, além de que os seus próprios titulares representam os seus interesses - e que, por isso, seria um contrassenso que tais bens não fossem submetidos ao cumprimento de uma função social.

Nesse âmbito, observa-se que, em que pese a existência da súmula 619 do STJ, que impossibilita a configuração da posse irregular de bens públicos, caracterizando-a como mera detenção, a doutrina questiona a possibilidade da posse dos bens públicos desafetados, em busca do fortalecimento do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que conceder ao imóvel público ocioso uma destinação concretiza o princípio da função social da propriedade (Zago, 2020, p. 112). Dessa forma, a análise acerca da ocupação de bens públicos dominicais é extremamente complexa diante da organização jurídica do Estado brasileiro, que se vincula às premissas da Constituição Federal de promover e respeitar a dignidade humana, a qual, sem o implemento dos direitos sociais e à moradia digna, é apenas um modelo retórico (Coelho, 2019, p. 239).

Feitas tais considerações, destaca-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é integrante e irrenunciável da própria condição do homem, não podendo ser retirado dos cidadãos ou violado por outrem, bem como possui relação de dependência com todos os direitos fundamentais, tendo em vista que estes surgem através da ideia da dignidade, que serve como um valor unificador (Lehmkuhl, 2013, p. 535).

Di Pietro (2019, p. 1.029) destaca que o entendimento da possibilidade da ocupação de bens públicos que não possuem destinação parte de uma análise da função social da posse; do direito à moradia; e da dignidade da pessoa humana, entendendo que, quando a Constituição prevê a função social da propriedade, ela atribui ao proprietário o dever de utilizar aquele bem de forma a melhor aproveitá-lo, de modo que um bem público dominical não cumpre tal previsão, por violar a sua função social.

Nesses termos, Tartuce (2018, p. 997) afirma que a ocupação irregular não se trata de mera detenção, mas de uma posse precária que não gera usucapião, por ser injusta¹¹, mas que, em havendo posse, o ocupante poderia propor ações possessórias contra terceiros. Assim, com base na razoabilidade, o melhor enquadramento jurídico acerca do tema não seria o de permitir a prescrição aquisitiva dos bens dominicais, mas também não seria correto defender que a ocupação em bens públicos configura mera detenção, conforme o entendimento sumulado do STJ (Zago, 2020, p. 157).

¹¹ Nos termos do art. 1.200 do Código Civil, a posse será injusta se for violenta, clandestina ou precária (Brasil, 2002).

Desse modo, é inegável que o problema das ocupações irregulares envolve todos os entes federativos, mas, em grande parte, decorre da inércia destes quanto ao cumprimento da imposição constitucional em fornecer função social à propriedade, seja ela pública ou privada - sob esse entendimento, surge o fundamento da doutrina que entende pela possibilidade da posse de bem público desafetado, alegando que o particular que ocupa o local público estaria concedendo a ele uma função social ao longo do tempo (Zago, 2020, p. 158).

É evidente, portanto, que a ocupação de bens públicos desafetados é um tema extremamente sensível, pois, enquanto de um lado há imóveis desocupados, de outro, há indivíduos sem moradia que carecem de amparo, e que veem naqueles locais ociosos uma forma de fixar a sua moradia. Dessa maneira, parte da doutrina entende que o direito à moradia não poderia se sobrepor a função social da propriedade, ponderando que, entre um princípio coletivo e outro individual, o coletivo deve se sobrepor - por outro lado, há o entendimento de que o indivíduo precisa de um local para fixar a sua moradia, e que os bens públicos ociosos poderiam, com isso, alcançar uma destinação mais favorável (Silva, 2023, p. 35).

Tendo em vista que, muitas vezes a ação de reintegração da posse, bem como a demolição das moradias construídas em áreas públicas provoca o desabrigo de famílias em situação de hipossuficiência, indo de encontro com o direito fundamental à moradia, que é uma norma de ordem pública, dotada de imperatividade e inviolabilidade, entende-se que a reintegração de posse dos bens públicos dominicais, sem a vinculação do Estado ao cumprimento dos programas sociais de moradia, é um atentado ao direito à moradia e a dignidade humana. Nesses termos, entre proteger esse direito social, que é atrelado à dignidade da pessoa humana, ou impor um direito patrimonial, como o da propriedade privada, é evidente que o primeiro deve prevalecer (Coelho, 2019, p. 237-239).

Nesse cenário, embora o STJ não tenha superado a jurisprudência que nega a existência de posse em bens públicos, notadamente com a edição da súmula 619, já foi concluído em alguns julgados, conforme será analisado em tópico posterior, que, se tratando de bens dominicais, a ocupação por particular confere a função social do bem que está carente em sua essência. Assim, a ocupação por particulares de bens públicos desafetados seria uma forma de funcionalizar a propriedade pública, de acordo com as previsões de proteções possessórias (Baptista, 2017, p. 260).

Feita a análise acerca da ocupação de bens públicos dominicais, distinguindo a sua aplicação quanto aos bens de uso comum e os de uso especial, é necessário compreender o contexto histórico de criação da súmula 619 do STJ, observando os seus efeitos práticos e adequação, ou não, a realidade fundiária brasileira.

4.1.3 Contexto Histórico de Criação da Súmula 619 do STJ

A súmula 619 foi aprovada em 24/10/2018 pela Corte Especial do STJ, compreendendo que a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, sendo insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias, tendo natureza precária (STJ, 2018). Nesse contexto, a referida súmula alterou significativamente a forma em que o Poder Público deve lidar com o ocupante de área pública, visto que, em qualquer hipótese, este não terá proteção possessória.

Ocorre que, para compreender o contexto histórico de criação da referida súmula, é necessário observar a realidade fundiária brasileira. Conforme esclarecido nos capítulos anteriores, o direito à moradia compõe o mínimo existencial de qualquer indivíduo, pois associa-se a outros direitos que são relevantes para a ordem democrática, remetendo aos direitos de usufruto de uma vida segura, de modo que cabe ao Estado assegurá-lo através de políticas públicas habitacionais (Amorim e Bassan, 2024, p. 3).

Contudo, os dados coletados na pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2022 revelam que a realidade brasileira diverge das suas previsões legais, tendo em vista que o Brasil possui um déficit habitacional de 6,2 milhões de moradias, representando cerca de 8,3% dos domicílios ocupados no país (G1, 2024). Além disso, a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, ano base de 2019, revelou que há mais de 24,8 milhões de residências brasileiras que apresentam algum tipo de inadequação (Brasil, 2021).

Nesse cenário, diante da realidade fundiária brasileira de elevado déficit habitacional, em que pese a existência de tal súmula, deveria ser compreendido, de maneira excepcional, visando proteger os ocupantes que utilizam aqueles imóveis exclusivamente para fins de moradia, a possibilidade indenizatória das benfeitorias realizadas em áreas públicas - não de maneira irrestrita, mas em casos específicos,

com a finalidade de proteger o direito fundamental à moradia, que possui previsão constitucional (Pereira e Soares, 2019, p. 143).

Assim, observa-se que a súmula 619 do STJ foi criada num contexto de elevado déficit habitacional no país, que, segundo Cunha (2020, p. 62), é uma consequência dos efeitos provocados pela desigualdade social, sendo o melhor retrato para demonstrar esse problema, pois a elevada concentração de renda potencializa a necessidade de uma moradia digna, que muitos não terão acesso.

Nesses termos, é inegável que o déficit habitacional é um dos principais indicadores do problema social da habitação, mas vai além da mera ausência, superlotação ou precarização de moradias, tendo em vista que, sem um local adequado para morar, o ser humano fica à margem de outros problemas sociais, acentuando as desigualdades sociais existentes no país (Amorim e Bassan, 2024, p.13).

Dessa forma, fazendo uma análise dos dados coletados e da realidade brasileira, é necessário que a referida súmula seja compreendida frente ao direito fundamental à moradia, observando as suas nuances, inclusive no contexto de déficit habitacional presente no país, visto que, nos termos da súmula, até mesmo aqueles que fixam a sua moradia em locais públicos ociosos motivados pela ausência de locais para residir, não terá a proteção de seus direitos, tampouco a retenção por acessões e benfeitorias realizadas por aqueles ocupantes de boa-fé. Feitas tais considerações, é necessário, ainda, tecer comentários acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos, bem como a sua aplicação prática e as suas consequências na realidade brasileira.

4.2 A (IM)POSSIBILIDADE INDENIZATÓRIA DA OCUPAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Primeiramente, é necessário destacar que o presente trabalho não visa o reconhecimento da posse de bens públicos dominicais, mas a possibilidade de flexibilização do cabimento de indenizações diante da retomada pelo Poder Público desses bens utilizados irregularmente, em específico quando a área pública estiver sendo utilizada para fins habitacionais, visando assim solucionar os litígios fundiários presentes no Brasil de forma mais eficaz e humana, conforme será demonstrado (Pereira e Soares, 2019, p. 141).

Partindo de tal entendimento, conforme abordado anteriormente, destaca-se que a ocupação irregular de particulares em imóveis, sejam estes públicos ou privados, é um fenômeno referente à apropriação de terras de forma não autorizada, ou em desacordo com a legislação vigente, que pode ocorrer em terrenos baldios, ou em propriedades privadas (Silva, 2023, p. 29).

Desse modo, nos capítulos anteriores, evidenciou-se que tal prática surge como consequência da ausência de habitação isonômica para todos os cidadãos no país, o que leva inúmeros indivíduos a ocuparem terrenos de maneira irregular, por ausência de melhores opções (Lobo, 2023, p. 22). Assim, observa-se que esses brasileiros, desamparados e sem habitação, buscam os terrenos ociosos para fixar a sua moradia e da sua família, com o fito exclusivamente habitacional, para assim ter um local para viver.

Nesse contexto de ocupações irregulares em locais públicos no Brasil, o entendimento jurisprudencial sobre o tema reflete a complexidade da questão - à medida que o país enfrenta desafios de habitação e desigualdade, os tribunais têm buscado um equilíbrio entre o direito à propriedade e à moradia, através de soluções que pondere, ao mesmo tempo, o interesse público e a dignidade da pessoa humana. É perceptível, portanto, que mesmo com os avanços na jurisprudência, ainda se trata de uma matéria extremamente complexa, debatida e controversa, que não possui respostas unânimes no contexto jurídico brasileiro, tendo em vista que os desafios enfrentados refletem a ausência de clareza na legislação acerca do tema, bem como a necessidade de soluções mais ágeis e eficazes (Silva, 2023, p. 29).

Em verdade, reitera-se que a análise das ocupações irregulares por particulares demonstra uma clara colisão entre o direito de propriedade, o direito à moradia e a função social, de modo que, embora o direito pátrio traga grande proteção à propriedade, seria desarrazoado haver uma tutela absoluta a este, tendo em vista que essa análise envolve outros direitos constitucionalmente assegurados. Desse modo, é necessário que seja realizado um juízo de ponderação nas decisões, buscando compreender, no caso concreto, qual direito deverá prevalecer (Coelho, 2019, p. 234).

De tal modo, por se tratar de um tema sensível, Silva (2023, p. 34-36) destaca que a análise acerca da matéria deve ser feita através de uma abordagem multidisciplinar de inúmeras questões, buscando um equilíbrio entre os interesses dos ocupantes e do Poder Público, o que dificulta uma solução definitiva para o problema. Além disso,

ainda alerta a necessidade de compreendermos que o direito à moradia é uma garantia concedida pela Constituição Federal, que se relaciona diretamente com a dignidade da pessoa humana e que, por ser uma necessidade básica, a função social da propriedade deve servir como uma interligação desse direito, e não como contraposição, cabendo ao Poder Público promover uma sociedade justa, visando reduzir as desigualdades através da efetivação do direito à moradia.

No que tange a indenização por benfeitorias, cerne da presente pesquisa, feitas tais análises, resta claro que o STJ, ao fixar o entendimento sumulado de que a ocupação de bem público deve ser vista, em qualquer hipótese, como mera detenção, afastou a possibilidade da indenização por benfeitorias e acessões promovidas pelo particular. Contudo, conforme alegado, é possível, diante da análise do caso concreto, defender até mesmo a proteção possessória de bens públicos desafetados, o que levaria também à possibilidade indenizatória ao particular (Zago, 2020, p. 169-170).

Ocorre que, na prática, os magistrados tendem a buscar medidas alternativas para a solução de tais litígios, como o remanejamento das famílias carentes para outros locais, ou até mesmo a sua inscrição em programas habitacionais. Contudo, tendo em vista que tais medidas demandam muito tempo para serem efetivadas, questiona-se, diante desse cenário, se o melhor caminho e o mais razoável não seria o de efetuar o pagamento pelas benfeitorias construídas, viabilizando assim aos ocupantes a aquisição de um novo lar em um tempo menor, bem como concedendo a área pública ocupada uma destinação posterior (Pereira e Soares, 2019, p. 142).

Partindo desses pressupostos e coadunando com o entendimento de Pereira e Soares (2019, p. 142-144), reitera-se que o presente trabalho não defende o direito de posse sobre os bens públicos dominicais, mas a possibilidade indenizatória por benfeitorias existentes em locais públicos, desde que: I) seja um bem público dominical, pois a sua disponibilidade corrobora para o seu uso pela população sem moradia; II) que essas benfeitorias se destinem exclusivamente para a habitação dos ocupantes; III) que haja certa tolerância ou omissão pelo Poder Público, diante da ausência de tentativas de solucionar esse impasse; IV) e que haja um lapso temporal razoável, que compreende-se ser de cinco anos, em analogia à Medida Provisória n. 2.220/01, que trata da concessão de uso especial.

Feitas tais análises, é evidente, portanto, que tal entendimento, embora contrário a súmula editada pelo STJ, visa proteger o direito à moradia dos referidos ocupantes,

bem como a dignidade da pessoa humana, pilar da ordem constitucional brasileira, tendo em vista que não seria razoável aplicar a súmula 619 do STJ de forma indistinta, inclusive àquelas famílias carentes que ocupam locais públicos ociosos exclusivamente para fins habitacionais, motivados pela desigualdade social.

Nesses termos, o entendimento de Coelho (2019, p. 237) é de que, considerando que tais ocupações irregulares, na maioria das vezes, se dão em bens públicos dominicais, que não possuem finalidade e interesse público e, por isso, descumprem a função social da propriedade, não poderia ser desconsiderado a proteção de tal princípio, devendo as decisões serem interpretadas à luz deste, sendo inconcebível a reintegração do local pelo Poder Público sem a observância ao direito à moradia e de um lapso temporal mínimo para que os ocupantes encontrem um novo local para morar.

Dessa forma, para Cabral (2016, p. 31-32), a corrente que entende pela possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos usa como fundamento o longo lapso temporal de ocupação na área pública, aliado à omissão do Poder Público, que, diante a sua inércia, demonstra tolerar a ocupação, bem como o fato de que realizar o pagamento indenizatório ao ocupante evitaria o enriquecimento ilícito da Administração Pública, tendo em vista que o imóvel retomado estaria acrescido das benfeitorias realizadas, que não seriam indenizadas ao particular.

Nesse mesmo entendimento, Barbosa (2014) aduz que o Estado, ao suportar, consentir e aceitar a permanência de particulares em áreas públicas, bem como tolerar a realização de acessões e benfeitorias pelos indivíduos, revela-se omissivo, de modo que não realizar o pagamento indenizatório ao ocupante configura enriquecimento ilícito da Administração, uma vez que o particular deveria ser ressarcido pelo gasto com as benfeitorias realizadas.

Por fim, para Anjos (2012, p. 56), a doutrina que entende pelo cabimento indenizatório pelas benfeitorias e acessões realizadas por particulares em áreas públicas usa como fundamento o fato de que a Administração Pública, ao se manter inerte, não reivindicando a posse do bem, ou embargando as obras realizadas, estaria criando ao ocupante uma expectativa de ressarcimento.

Feitas tais análises, conclui-se que, embora o STJ tenha firmado o entendimento sumulado, a doutrina fomenta discussões acerca da possibilidade indenizatória das

benfeitorias e acessões realizadas pelo ocupante de área pública, revelando a análise profunda existente acerca do tema, tendo em vista a importância dos direitos tutelados. Considerando a inadequação da referida súmula com a realidade habitacional brasileira, mostra-se necessária a realização do *overruling* ou do *distinguishing* da súmula 619 do STJ, tendo em vista a sua fragilidade frente a alguns direitos fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa humana, e o direito fundamental à moradia.

4.3 A NECESSIDADE DO *OVERRULING* OU DO *DISTINGUISHING* DA SÚMULA 619 PELO STJ À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

O Código de Processo Civil de 2015 abarcou a figura dos precedentes judiciais, que são, para Braga, Didier e Oliveira (2023, p. 585), as decisões judiciais tomadas à luz de um caso concreto, no qual o elemento normativo pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos semelhantes, sendo composto pelas: I) circunstâncias de fato que embasam a controvérsia; II) teses ou princípios assentados na motivação do provimento decisório; III) e pela argumentação jurídica em torno da questão.

Nesse sentido, no sistema de precedentes judiciais, o artigo 927 do Código de Processo Civil define que os juízes e os tribunais devem observar:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (Brasil, 2015).

Para a presente pesquisa, em que o cerne está na análise de entendimento sumulado do STJ, destaca-se o inciso IV do artigo acima, que define que os juízes e os tribunais devem observar os enunciados das súmulas do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional (Brasil, 2015).

Nesses termos, para Braga, Didier e Oliveira (2023, p. 611), embora as súmulas do STJ não sejam vinculantes, também deve ser atribuída a elas força obrigatória, diante a sua aproximação com estas. Assim, Andrade (2020, p. 41) alega que já foi superado o entendimento de que as súmulas seriam apenas um meio para facilitar a tarefa de controle da interpretação e aplicação do direito ao caso concreto.

Feitas tais análises, o presente trabalho, acompanhando o entendimento doutrinário, fomenta a ideia da necessidade do *overruling* ou do *distinguishing* da súmula 619 do STJ, diante a sua incompatibilidade com a realidade fundiária brasileira, entendimento este que será esclarecido e contextualizado.

Inicialmente, o *distinguishing* estará apto a ser realizado quando houver a distinção entre o caso concreto e o paradigma, seja pela ausência de coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* do precedente, ou, mesmo quando houver proximidade entre elas, alguma peculiaridade do caso em julgamento afaste a aplicação do precedente (Braga, Didier e Oliveira, 2023, p. 641). Nesse sentido, aplicar o *distinguishing* para afastar um precedente judicial obrigatório representa a própria isonomia constitucional, tendo em vista que caso alguém esteja em uma situação jurídica distinta dos fatos que ensejaram a produção do precedente, poderá a parte alegar que o cenário em que se encontra configura uma situação jurídica diferente dos demais que devem ter a solução processual de acordo com a fundamentação do precedente vinculante, ou até mesmo quando o magistrado a invoca para dar tratamento distinto a interpretação dada pelo precedente judicial afastado (Dantas, 2022, p. 14).

Dessa maneira, entende-se que o *distinguishing* não contraria a proposta de estabilidade do sistema de precedentes, mas é um mecanismo essencial para preservar esse sistema e mantê-lo em consonância com as informações sociais e com novos questionamentos que surgirem (Santos, 2017, p. 272).

Já no que tange ao *overruling*, trata-se de uma técnica de superação do precedente, que perde a sua força vinculante e é substituído (*overruled*) por outro, que poderá ser de forma: I) expressa, quando o tribunal adota expressamente a nova orientação, com o abandono da anterior; II) e tácita - que não é admitida no ordenamento jurídico brasileiro - através da possibilidade de uma orientação ser adotada em confronto com uma posição anterior, mas sem a expressa substituição da última (Braga, Didier e Oliveira, 2023, p. 644-645).

Conforme a previsão do art. 927, parágrafo 4º do CPC, para que haja a modificação de enunciado de súmula, deverá ser observada a necessidade da fundamentação adequada e específica, levando em consideração os princípios da segurança jurídica, da isonomia e da proteção, impossibilitando, portanto, o *overruling* tácito (Brasil, 2015). Além disso, nos termos do Código de Processo Civil, a alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para rediscutir a tese (Brasil, 2015).

Conclui-se, portanto, que o *overruling* é uma técnica de superação do precedente que será aplicada quando este não se mostrar mais apto a atender o que a concepção moral, política e da sociedade espera, não conseguindo acompanhar os avanços da atualidade, perdendo, portanto, a sua robustez (Santos, 2017, p. 273).

Partindo desses pressupostos, nos termos do Enunciado n. 322 do Fórum Permanente de Processualistas Civis¹², a modificação de precedente vinculante poderá fundar-se, dentre outros motivos, em alteração econômica, política, cultural ou social referente à matéria discutida, bem como na revogação ou modificação da lei em que se baseou (FPPC, 2019).

Ao que diz respeito especificamente a súmula 619 do STJ, destaca-se que, mesmo havendo o entendimento sumulado do Superior Tribunal de Justiça de que a ocupação irregular de imóveis públicos configura mera detenção, sem direito a acessões e benfeitorias (STJ, 2018), reitera-se o entendimento de que a sua aplicação indistinta, ou seja, em qualquer tipo de ocupação e de categoria de bens públicos, notadamente nos bens dominicais, não se coaduna com a realidade fundiária brasileira de elevado déficit habitacional, e da ausência de condições dignas de moradia.

Ocorre que, na prática, nem mesmo os próprios magistrados aplicam de forma irrestrita a referida súmula, tendo em vista que os ocupantes, representados pela Defensoria Pública, costumam alegar na sua defesa a proteção ao direito à moradia e a função social da propriedade, bem como a tolerância e convivência do Poder

¹² Embora os Enunciados não possuam força vinculante, são interpretações legitimadas por órgãos julgadores e juristas que servem de referência para questões jurídicas, visando a uniformização de julgados, e tem ganhado reconhecimento, principalmente, para o entendimento de leis recentes, como o CPC/15 (Andreassa e Silva, 2018).

Público diante da ocupação irregular, que não agiu rapidamente para retirá-los do local em que se fixaram (Pereira e Soares, 2019, p. 142).

Nesses termos, para Arenhart, Marinoni e Mitidiero (2016), o *overruling* precede a perda da congruência social e o surgimento de inconsistência sistêmica do precedente, que se configura quando o precedente não guarda coerência com outras decisões - ou seja, quando a Corte, apesar de tratar de situação diversa, decide com base em proposições sociais incompatíveis com as que fundamentam o precedente - ou quando decide por distinções inconsistentes, mas chegam a resultados compatíveis com o do precedente.

Partindo desses pressupostos, levando em consideração que, na prática, devido a realidade fundiária brasileira, os magistrados, na aplicação da súmula 619 do STJ, acabam por ponderar valores maiores, como a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, dando certa proteção ao instituto da detenção, percebe-se, de certo modo, a superação, mesmo que parcial, da sua aplicação (Pereira e Soares, 2019, p. 142). Dessa forma, demonstra-se possível o *overruling* de tal entendimento sumulado, diante da perda coerência das decisões da própria Corte com este precedente obrigatório, pois, além de ser incompatível com a realidade brasileira, a sua aplicação não se dá de forma indistinta, demonstrando, portanto, a sua inconsistência sistêmica, bem como a perda de congruência social, que, para Arenhart, Marinoni e Mitidiero (2016), precedem o *overruling*.

No que tange ao *distinguishing* (Arenhart, Marinoni e Mitidiero, 2016) definem que, para que essa técnica seja utilizada, o magistrado deve demonstrar que há uma distinção material apta a ensejar uma conclusão diversa da adotada no precedente, pois os casos variam naturalmente nas suas circunstâncias, bem como pode ter sido desconsiderado alguma questão relacionada ao entendimento firmado.

Nesse sentido, é evidente que a Corte, ao editar a súmula 619 do STJ, deixou de enfrentar a questão habitacional, com o enfoque na proteção do direito à moradia dos indivíduos que ocuparam irregularmente locais públicos, sendo esta uma peculiaridade fática apta a diferenciar o caso concreto do precedente e, assim, levar ao *distinguishing*, demonstrando a necessidade do enfrentamento de outras questões, notadamente a proteção a dignidade da pessoa humana e ao direito à moradia (Arenhart, Marinoni e Mitidiero, 2016).

Por conta do exposto, é notório que a súmula 619 do STJ demonstra uma incompatibilidade com a realidade fundiária brasileira. Conclui-se, portanto, que utilizar a técnica do *distinguishing* para afastar a aplicação da referida súmula seria a alternativa mais viável, pois é evidente que o STJ, ao editar tal entendimento, deixou de enfrentar as questões referentes a proteção ao direito à moradia - o que configura uma peculiaridade fática apta a diferenciar o caso concreto do precedente. No entanto, não se descarta a possibilidade de aplicar o *overruling* parcial caso os precedentes que deram origem à súmula também contemplem situações que versem sobre o direito à moradia. Para embasar tal entendimento, é necessário que seja feita uma análise jurisprudencial comparada do STJ e de outros Tribunais, para chegar a respostas concretas sobre o tema.

4.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL COMPARADA DO STJ E OUTROS TRIBUNAIS

O Superior Tribunal de Justiça, ao aprovar a súmula 619 em 24/10/2018, pacificou o entendimento da referida Corte quanto à ocupação indevida por particular em bem público configurar mera detenção, insuscetível de retenção ou indenização pelas acessões e benfeitorias realizadas, tendo natureza precária (STJ, 2018). Nesse cenário, antes de iniciar-se a análise comparada de julgados do STJ e de outros tribunais, é necessário analisar alguns precedentes que deram origem à referida súmula, para compreender o seu contexto de formação.

Primeiramente, destaca-se o Recurso Especial número 1.055.403, julgado em 07/06/2016, que decidiu pela impossibilidade do pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A referida decisão destaca que, privatizar de forma ilegal patrimônios públicos, notadamente bens tombados, arruína o patrimônio da sociedade. Além disso, alega que tal ocupação configura mera detenção ilícita (ou “grilagem¹³”), não gerando direito de reter as benfeitorias pelos possuidores que não sejam de boa-fé, e destaca a necessidade de proteção ao patrimônio-histórico brasileiro (STJ, 2016):

¹³ A grilagem, ou seja, a ocupação irregular de terras públicas para a apropriação privada, faz parte da história brasileira e tem um papel fundamental na sua estrutura fundiária. Tal apropriação fraudulenta ainda é uma prática constitutiva do espaço agrário do Brasil (Bühler, Izecksohn e Zucherato, 2023).

A grave crise habitacional que continua a afetar o Brasil não será resolvida, nem seria inteligente que se resolvesse, com o aniquilamento do patrimônio histórico-cultural nacional. Ricos e pobres, cultos e analfabetos, somos todos sócios na titularidade do que sobrou de tangível e intangível da nossa arte e história como Nação. Daí que mutilá-lo ou destruí-lo a pretexto de dar casa e abrigo a uns poucos corresponde a deixar milhões de outros sem teto e, ao mesmo tempo, sem a memória e a herança do passado para narrar e passar a seus descendentes (STJ, 2016).

Fazendo uma análise do julgado, é evidente que se trata de uma situação excepcional de indivíduos que, notadamente de má-fé, ocuparam um bem público tombado, qual seja o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Dessa maneira, tal precedente evidencia uma situação de verdadeira “grilagem” de indivíduos que conheciam a peculiaridade do local, por tratar-se de um espaço público tombado e um destino turístico da capital fluminense, e não de ocupantes vulneráveis em busca exclusivamente de moradia em local desafetado.

Além disso, destaca-se o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial de número 824.129 - PE (2015/0309609-0), julgado em 23/02/2016, que entendeu pela impossibilidade indenizatória pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes irregulares de bem público de uso comum do povo em faixa de ferrovia, em área não edificável. Os particulares alegam que teriam direito à concessão do uso especial para fins de moradia no local, mas a decisão não reconheceu tal direito, impondo a retirada das construções realizadas sem o pagamento das benfeitorias (STJ, 2016).

Dessa maneira, conclui-se que tal julgado configura também uma situação excepcional, por se tratar da ocupação de bem público de uso comum do povo, em área não edificável e próximo a ferrovia, sendo notória, portanto, a má-fé dos ocupantes. Pela análise de tais julgados, que foram alguns dos precedentes da súmula 619 do STJ, observa-se que a criação do referido precedente não foi pautado na impossibilidade de indenização pelas benfeitorias realizadas por famílias carentes, vulneráveis, de boa-fé e que fixaram as suas moradias em locais públicos para fins exclusivamente habitacionais, mas de situações de verdadeira “grilagem” por ocupantes de má-fé, que se aproveitam do patrimônio público brasileiro.

Feitas tais análises de precedentes que originaram a súmula, reitera-se que, como já exposto, embora haja o entendimento sumulado, há um grande embate doutrinário e jurisprudencial acerca do tema, já que nem sempre as decisões foram pacificadas. Assim, é necessário que seja feito também um estudo minucioso dos julgados do STJ

e dos outros Tribunais para melhor compreender a matéria, destacando os fundamentos e os argumentos utilizados nas decisões, trazendo as suas divergências.

A análise iniciar-se-á por um julgado do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que realizou um *distinguishing* implícito da súmula 619 do STJ, e terá prosseguimento com julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça que, devido ao precedente obrigatório, impossibilitam a indenização pelas benfeitorias e acessões realizadas pelos ocupantes de áreas públicas, ou modificam as decisões proferidas pelas instâncias inferiores que tinham reconhecido tal direito, e será finalizada com julgados anteriores a edição da referida súmula.

Destaca-se a situação experienciada no processo número 8006243-76.2018.8.05.0000, julgado no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em que o Município do Salvador, tendo a necessidade de retirar os ocupantes irregulares das Ruas Monsenhor Rubens Mesquita e Futuro do Tororó de forma célere, para que assim a obra de reestruturação da Estação da Nova Lapa pudesse prosseguir, requereu judicialmente o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes. Na primeira instância, tal pagamento foi impossibilitado, mas a decisão foi revertida em sede recursal, revelando a ocorrência do *distinguishing* implícito da súmula 619 do STJ (TJBA, 2018).

Ressalta-se que, nesse caso, o Município tinha urgência para que a obra da Nova Lapa fosse realizada, sendo o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas a alternativa mais célere e humana para que assim os ocupantes pudessem ser retirados do local, e as obras prosseguirem. Contudo, diante do referido precedente, é evidente que o Poder Público encontra óbice para realizar esse pagamento, demonstrando que a súmula 619 do STJ possui contratempos até mesmo nos casos em que o próprio Poder Público pretende realizar a indenização para viabilizar uma retomada de área pública de forma rápida, pacífica e com justiça social.

Além disso, destaca-se o Agravo Interno no Recurso Especial n. 2011758 - DF (2022/0203556-4) que, no julgamento pela Segunda Turma do STJ, em 19/08/2024, modificou a decisão proferida pelo Tribunal a *quo*, que tinha entendido pelo direito ao pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas por particulares que ocupavam um terreno público (STJ, 2024).

Na origem, trata-se de Ação de Reivindicatória ajuizada pela Companhia Imobiliária de Brasília Terracap em face de particulares, sob o fundamento de que estes teriam ocupado irregularmente áreas públicas e que, por isso, seriam meros detentores, não tendo direito de serem indenizados pelas benfeitorias que realizaram no local (STJ, 2024). Na instância originária os particulares foram sucumbentes, mas, em sede recursal, o Tribunal modificou a sentença proferida, considerando cabível o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes, sob o fundamento de que, embora trate-se de mera detenção, os particulares agiram de boa-fé, pois residiam no local há mais de vinte anos sem qualquer oposição do Poder Público - que era ciente da ocupação - fazendo com que os detentores fossem equiparados a possuidores de boa-fé (STJ, 2024).

Contudo, em face da referida decisão que deu provimento ao pleito dos réus, a Terracap interpôs Recurso Especial, o qual foi provido, afastando o direito indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes. Em face desta decisão, os ocupantes interpuseram Agravo Interno, o qual teve o provimento negado pela segunda turma do STJ por unanimidade. Dentre os fundamentos utilizados, o STJ alegou que a decisão proferida pelo Tribunal a quo seria contrária ao entendimento da referida Corte superior, pois o pagamento indenizatório pelas acessões ou benfeitorias realizadas levaria ao reconhecimento da posse privada de bem coletivo, além de que a omissão do Estado na fiscalização não justificaria o ressarcimento de despesas com obras ou melhorias não autorizadas (STJ, 2024).

Nesse mesmo sentido, destaca-se o Agravo em Recurso Especial n. 1.422.234 - SP (2018/0342589-5), julgado em 03/08/2021, que trata-se, na origem, de Ação Reivindicatória ajuizada pela Fazenda Pública do Estado de São Paulo em face de um particular ocupante de imóvel público, com a finalidade de reaver a posse de área pública devoluta que, na primeira instância, reconheceu o cabimento do pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas em local público em favor da parte ré, diante a sua boa-fé na ocupação (STJ, 2021).

Em grau recursal, foi dado parcial provimento ao recurso de Apelação interposto pela Fazenda Pública, mas apenas quanto à atualização monetária da indenização, não afastando a possibilidade indenizatória. Posteriormente, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo interpôs Recurso Especial alegando, dentre outros fundamentos, a impossibilidade de posse de bem público estatal, não sendo possível, portanto, atribuir

o direito da indenização pelas benfeitorias realizadas, o que afastaria o argumento de boa-fé na ocupação da propriedade. Tal recurso foi conhecido e provido, afastando a indenização que tinha sido deferida pelo juízo *a quo*, considerando que, independentemente da natureza da ocupação - se de boa ou de má-fé - o pedido indenizatório não seria pertinente (STJ, 2021).

Da análise dos julgados, é evidente que o entendimento do STJ é pacificado quanto à impossibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos, embora haja decisões em instâncias inferiores que entendam pela possibilidade do pagamento das benfeitorias realizadas pelos ocupantes nos locais públicos. Contudo, é necessário que seja feito também um estudo minucioso de decisões proferidas por outros Tribunais, destacando as diferenças existentes entre a Corte superior.

A pesquisa será iniciada pela análise de decisão proferida em 23/11/2009, anterior à edição da súmula 619 do STJ, com o fito de demonstrar a modificação no entendimento pelos tribunais estaduais. Trata-se de Embargos Infringentes Cíveis de n. 2003011080560-2 (trata-se, na origem, de Ação Reivindicatória ajuizada pela Terracap em face de um particular), que entendeu pelo cabimento indenizatório pelas benfeitorias necessárias e úteis erigidas no imóvel público no período em que a posse foi tolerada pelo embargante (TJDFT, 2009). Nesses termos, destaca-se o trecho da decisão proferida:

A jurisprudência iterativa desta e. Corte defende a tese de que embora a ocupação de área pública não constitua posse, mas mera detenção, o ocupante tem direito à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias erigidas no imóvel, a fim de evitar o enriquecimento sem causa da Administração.

De fato, se o Poder Público, por longos anos, tolerou a permanência do ocupante em área por ele administrado, chegando sua incúria a permitir que acessões e benfeitorias fossem realizadas no imóvel, sem qualquer oposição, não há como deixar de conferir aos ocupantes o direito à Indenização, máxime considerando que, *in casu*, a Administração tolerou a ocupação dos embargados por mais de dez anos.

Por outro lado, há que se recordar que o Distrito Federal enfrenta sérios problemas sociais e fundiários dada a proliferação desordenada de lotes e condomínios irregulares, de sorte que situações como a que se colocada nos autos reclama um tratamento diferenciado, conforme já proclamou esta e. Corte.

Nesse passo, entendo que deferir à TERRACAP o pleito reivindicatório, condenando-se os réus a devolverem o imóvel reclamado sem lhes dar, em contrapartida, a indenização pelas benfeitorias e direito de retenção, é permitir o enriquecimento sem causa da Administração, fato esse que o Judiciário não pode dar guarida.

A questão fundiária do Distrito Federal reclama sim, uma solução, mas sem afronta ao sistema jurídico, não se aplicando, na hipótese, o art. 497 do

Código Civil de 1916 (correspondente ao art. 1.208 do CC/02). (TJDFT, 2009).

O embargante usa como fundamento que, por se tratar de imóvel público, não haveria que se falar em posse, mas em mera detenção - e que, por isso, seria inadmissível o pleito indenizatório. No entanto, na análise do trecho acima, concluiu-se que, não obstante a ocupação de bem público não configurar posse, com a finalidade de evitar o enriquecimento sem causa da Administração Pública, há a possibilidade do pagamento de indenizações pelas benfeitorias realizadas por ocupantes de locais públicos. Além disso, esse pagamento é justificado pela tolerância do Poder Público, juntamente à realidade social e fundiária brasileira, que deveriam levar a um tratamento diferenciado em tais demandas (TJDFT, 2009).

Da análise do referido julgado, revela-se que nem sempre houve um entendimento unânime acerca da matéria na jurisprudência brasileira, tendo em vista que tal decisão, anterior a edição da súmula 619 do STJ, entendeu pelo cabimento do pleito indenizatório ao particular ocupante de área pública, utilizando fundamentos pertinentes e que equilibram os direitos dos ocupantes.

Além disso, destaca-se a decisão proferida no processo n. 0012884-29.1999.8.07.0001, julgado em 26/01/2011, pela 6ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, também anterior à edição da súmula 619 do STJ. Na origem, trata-se de Ação de Reintegração de Posse com rescisão contratual ajuizada pela Companhia Imobiliária de Brasília Terracap em face de particulares, alegando que teria firmado com um particular um contrato de concessão de direito real de uso, e que este teria cedido irregularmente esses direitos sobre o imóvel a outro réu, em lotes residenciais, que foram ocupados pelos demais réus da demanda, violando a destinação da área e a Lei Orgânica do Distrito Federal (TJDFT, 2011).

A sentença rescindiu o referido contrato e entendeu pela necessidade da reintegração na posse do imóvel pelo autor, mas o condenou a indenizar os réus pelas benfeitorias úteis e necessárias realizadas no imóvel. Para se eximir de tal pagamento, o autor alegou que os réus eram meros ocupantes de uma área pública, configurando uma posse precária, injusta e de má-fé e que, por isso, não ensejaria ao direito à indenização pelas benfeitorias (TJDFT, 2011).

As partes apelaram da referida sentença, mas tiveram os recursos improvidos, sob o entendimento de que, embora a ocupação de imóvel público seja irregular, se a Administração Pública tolera, por muitos anos, que essa área seja parcelada e os ocupantes edifiquem casas e residam com as suas famílias, é cabível o pagamento indenizatório pelas construções realizadas. Além disso, considerou-se que os ocupantes eram possuidores de boa-fé, e que o pagamento indenizatório evitaria o enriquecimento sem causa do Poder Público (TJDFT, 2011).

Feitas as análises dos julgados do STJ e de outros Tribunais, é evidente que nem sempre houve uma unanimidade quanto ao entendimento da matéria. Compreendendo os fundamentos das decisões proferidas antes da edição da súmula 619, conclui-se que os Tribunais realizavam um juízo de valor focado nas especificidades dos casos concretos, mas, após a edição do referido precedente, as decisões não mais consideram tais especificidades, indo de encontro com o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana, e a função social da propriedade. Além disso, foi evidenciado que, mesmo quando o próprio Poder Público possui o interesse em realizar o pagamento indenizatório pelas benfeitorias realizadas pelos ocupantes, com a finalidade de desocupar a área pública de forma mais célere e humana, a súmula 619 do STJ demonstra ser um óbice para tal prática.

É evidente, portanto, que aplicar a súmula 619 do STJ de forma indistinta revela um retrocesso social - na medida que há um aumento do déficit habitacional, com diversas famílias sem ter um local para fixar a sua moradia, o STJ ordena a retirada dos ocupantes de áreas públicas ociosas, sem conceder-lhes qualquer proteção social, os deixando desamparados e sem perspectiva, descumprindo o direito fundamental à moradia.

5 CONCLUSÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como função primordial a análise acerca da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de imóveis públicos por particulares, bem como as implicações da súmula 619 do STJ à luz do direito fundamental à moradia.

A abordagem foi iniciada com a análise da evolução do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando a sua importância de longa data nas legislações, bem como a sua relação com a dignidade da pessoa humana, além das implicações na atualidade fundiária brasileira. Conforme demonstrado, há uma inefetividade na garantia deste direito, pois é cada vez maior o número de pessoas que carecem de uma moradia, ou que vivem em situações de extrema vulnerabilidade. Dessa forma, muitas vezes a única opção de famílias carentes é ocupar locais públicos ociosos com a finalidade exclusivamente habitacional, em busca da garantia da sua subsistência.

Nesse cenário, diante do déficit habitacional brasileiro, a ocupação de terrenos públicos é uma realidade enfrentada pelas cidades brasileiras, sendo um problema estrutural, pois, embora a Magna Carta preveja a proteção e a efetivação do direito à moradia, há uma omissão do Poder Público quanto ao seu cumprimento. Diante esse cenário social, não é razoável que o Superior Tribunal de Justiça, conhecendo a triste realidade habitacional brasileira, edite uma súmula que não se adeque aos preceitos constitucionais, notadamente a proteção ao direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, observa-se que há um caos social instaurado, pois, enquanto o Poder Público não for capaz de garantir o acesso isonômico à moradia, haverá mais indivíduos que não possuem um local para morar e, conseqüentemente, mais brasileiros ocupando locais públicos, não restando dúvidas quanto a inadequação da súmula 619 a realidade do país.

Além disso, conclui-se que as legislações que versam sobre os Projetos de Regularização Fundiária no Brasil, em especial a Lei do Reurb, representam uma grande evolução normativa e que, embora a sua aplicação prática ainda seja incipiente, viabilizam, em alguns casos, a legitimação de áreas públicas em favor do

ocupante, com a transferência da posse ou da propriedade ao particular, demonstrando a sua incompatibilidade com os termos da súmula 619 do STJ. Assim, observa-se que há instrumentos jurídicos previstos na Lei do Reurb, como a legitimação fundiária, a legitimação de posse, o consórcio imobiliário, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, e a doação, que são mais complexos do que tal entendimento sumulado, não tendo razão para que esse precedente seja aplicado de maneira indistinta.

No que tange ao cerne da pesquisa, ou seja, a análise da (im)possibilidade indenizatória da ocupação de bens públicos à luz da súmula 619 do STJ, conclui-se, primeiramente, que deve ser feita uma distinção da sua aplicação quanto aos bens públicos dominicais, que, por não possuírem destinação pública, seria justificável a possibilidade indenizatória. No que diz respeito aos bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, entende-se pela necessidade de aplicação indistinta da súmula, tendo em vista que estão afetados a uma finalidade pública. Além disso, para o pagamento indenizatório, compreende-se pela necessidade do cumprimento de alguns critérios, como: a boa-fé do ocupante; a sua finalidade exclusivamente habitacional; a sua condição de vulnerabilidade; e o tempo de ocupação.

Ademais, diante da incompatibilidade da súmula com a realidade brasileira, notadamente quanto a sua aplicação em relação aos bens públicos dominicais, entende-se que uma alternativa viável para sanar tal impasse seria realizar o *distinguishing* do precedente, com a finalidade de afastar a sua aplicação, pois é evidente que o STJ deixou de enfrentar questões referentes ao direito à moradia e a realidade fundiária brasileira na sua elaboração, demonstrando uma fragilidade frente a alguns direitos fundamentais. Além disso, de forma subsidiária, defende-se a possibilidade de aplicar o *overruling* parcial da súmula.

Por fim, da análise dos julgados da Corte Cidadã e de outros Tribunais, destacando alguns dos precedentes da súmula 619 do STJ, conclui-se que, mesmo quando o próprio Poder Público possui o interesse em realizar o pagamento indenizatório pelas benfeitorias construídas pelos ocupantes, visando a desocupação do local público de maneira mais célere e humana, o entendimento da súmula 619 do STJ obsta tal possibilidade. Além disso, conclui-se que nem sempre houve uma unanimidade

quanto à matéria, principalmente antes da edição da referida súmula, o que demonstra ainda uma fragilidade nas decisões.

Nesse contexto, observa-se que, com o passar dos anos e com a edição da súmula 619 do STJ, as decisões deixaram de ter como foco a proteção dos direitos dos ocupantes, que antes levavam em consideração a boa-fé destes, o tempo de ocupação, a finalidade habitacional, e a ausência de oposição do Poder Público, e passaram a focar apenas na aplicação indistinta da súmula, sem analisar as peculiaridades fáticas do caso, indo de encontro com a dignidade da pessoa humana e com o direito à moradia. Pela análise de alguns dos precedentes da súmula, é evidente que o entendimento sumulado foi firmado visando evitar situações de “grilagem”, ou seja, de ocupantes de má-fé, e não de famílias que vivem em situações de extrema vulnerabilidade social, e são desamparadas de auxílio pelo Poder Público.

Assim, não há dúvidas quanto a complexidade da matéria, por tratar-se de uma análise de difícil solução: de um lado, há ocupantes vulneráveis e sem qualquer perspectiva de vida, que buscam nos terrenos públicos ociosos um local com a finalidade de fixar a sua moradia; e, de outro, há a supremacia do interesse público. Contudo, diante da realidade fundiária enfrentada pelo país, conclui-se que não é a solução adequada deixar uma família desamparada e sem moradia.

Dessa forma, tendo em vista que a garantia do direito à moradia ainda é uma realidade distante e que, embora os projetos de regularização fundiária venham se aprimorando, ainda possui dificuldades práticas, pois a maioria da doutrina tende a restringir a sua aplicação aos grandes núcleos irregulares, não restando muitas alternativas a situações individualizadas, e tendem a demorar um tempo elevado para ser efetivado, a decisão mais razoável e célere seria indenizar esses ocupantes de locais públicos pelas benfeitorias realizadas, para que, assim, o Poder Público cumpra o seu dever de garantir uma moradia a todos.

Conclui-se, portanto, que aplicar a súmula 619 do STJ sem qualquer distinção corrobora para a instauração de um verdadeiro retrocesso social, pois, enquanto o problema da ausência de moradias não for solucionado, o Poder Público continuará sendo omissivo e retirando diversas famílias vulneráveis e de boa-fé de locais públicos ociosos sem lhes conceder qualquer proteção social, demonstrando a anuência estatal na proliferação de problemas sociais e fundiários, o que compromete a sociedade brasileira como um todo. Assim, não há dúvidas quanto à existência de uma

enorme fragilidade na norma constitucional, considerando que, embora o direito à moradia tenha uma grande proteção legislativa, encontra-se no plano do “dever-ser”, pois, na prática, não é garantido de forma isonômica.

REFERÊNCIAS

ALBINATI, Mariana. **Assistir, entrar em cena ou roubar a cena? Políticas culturais no território popular de Alagados (Salvador-BA)**. 2010. Tese (Pós-graduação em Cultura e Sociedade) - Universidade Federal da Bahia. Orientador: Profa. Dra. Ana Maria Fernandes. Disponível em: [file:///C:/Users/amand/Downloads/\[1library.org\]20assistir20entrar20em20cena20ou20roubar20a20cena20pol%C3%ADticas20culturais20no20territ%C3%B3rio20de20alagados20salvador20ba%20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/amand/Downloads/[1library.org]20assistir20entrar20em20cena20ou20roubar20a20cena20pol%C3%ADticas20culturais20no20territ%C3%B3rio20de20alagados20salvador20ba%20%20(1).pdf). Acesso em: 1 jun. 2025.

ALBUQUERQUE, Lílian. A Regularização Fundiária e Direito à Moradia no Brasil: A Lei 13.465/2017 e a moradia adequada. **Revista Publicum**. Rio de Janeiro, v.9, n.1, 2023, p. 159-183. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/67572/49395>. Acesso em: 21 abr. 2025.

_____. **A regularização fundiária e o direito à moradia no Brasil: uma análise da Lei 13.465/2017 em relação ao direito à moradia adequada**. 2022. Tese. (Pós-Graduação em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília. Orientadora: Profa. Dra. Karin Kässmayer. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3881/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_20LILIAN%20FERNANDA%20SANTOS%20ALBUQUERQUE%20_%20MESTRADO%20ACAD%C3%8aMICO%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 1 out. 2024.

AMORIM, Philippe. BASSAN, Dilani. Reflexões sobre o déficit habitacional no Brasil: as políticas públicas de habitação e o acesso ao direito à moradia. **Revista de gestão e secretariado**. Paraná, v.15, n.7, 2024 p. 1-16. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3862/2475>. Acesso em: 13 mai. 2025.

ANDRADE, Leandro. **Manual de Direito Urbanístico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-urbanistico/1199172132>. Acesso em: 1 out. 2024.

ANDRADE, Leda. **O sistema brasileiro de precedentes judiciais e as circunstâncias fáticas dos enunciados: análise das súmulas do Superior Tribunal de Justiça**. 2020. Tese (Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Camilo Zufelato. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-02082022-151512/publico/LedaMAndradeOriginal.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2025.

ANDREASSA, Gilberto. SILVA, Fabiana. **Força vinculante dos enunciados no direito brasileiro**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68161/forca-vinculante-dos-enunciados-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 17 mai. 2025.

ANJOS, Helena. **A não obrigação do Estado em indenizar as benfeitorias erigidas em terras públicas ante a inaplicabilidade dos efeitos da posse.** Tese (Graduação em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do UNICEUB, 2012. Orientador: Prof. Júlio César Lérias. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/4191/1/Helena%20Romeu%20dos%20Anjos%20RA%2020809588.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2025.

ARAÚJO, Cândida. RABÊLO, Samara. SIQUEIRA, Adriana. A política de regularização fundiária e o acesso à terra: uma análise do direito fundamental de moradia no país. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico.** Belo Horizonte, v.8, n.14, 2022, p. 147-164. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/253/597>. Acesso em: 21 abr. 2025.

ARAÚJO, Ricardo. **O direito à moradia: a trajetória jurídica e política no Brasil.** 2014. Tese. (Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro. Orientador: Prof. Dr. Luigi Bonizzato. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/44/teses/886636.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2024.

ARENHART, Sérgio. MARINONI, Luiz. MITIDIERO, Daniel. **Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 926 ao 975.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/comentarios-ao-codigo-de-processo-civil-artigos-926-ao-975/1293065897>. Acesso em: 16 mai. 2025.

ASSIS, Lorryne. LARCHER, Maria Eduarda. A dignidade da pessoa humana como pedra de toque do direito à moradia: uma releitura de “O cortiço”. **Anais do IV Colóquio internacional de direito e literatura, censura, democracia e direitos humanos.** Vitória, v.2, 2016, p. 572-585. Disponível em: <https://periodicos.rdl.org.br/anacidil/article/view/126/322>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ÁVILA, Paulo Coelho. Carências de infraestrutura dos domicílios e a agenda urgente de ampliação dos investimentos em infraestrutura no Brasil. In: SANTOS, Eleonora (Org.). **Ensaio e Discussões sobre o Déficit Habitacional no Brasil.** Belo Horizonte, 2022, p. 415-435.

BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo. Direito humano à moradia e regularização fundiária. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania.** Londrina, v.4, 2019, p. 163-175. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/25/25>. Acesso em: 1 out. 2024.

BAPTISTA, Patrícia. A funcionalização da propriedade pública. **Revista da Faculdade de Direito-RFD-UERJ**. Rio de Janeiro, v.31, 2017, p. 246-271. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/29251/20699>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BARBOSA, Graziela. Indenização pela administração pública nos casos de invasão de área pública por particulares. **Revista Âmbito Jurídico**. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/indenizacao-pela-administracao-publica-nos-casos-de-invasao-de-area-publica-por-particulares/>. Acesso em: 19 mai. 2025.

BARUFFI, Helder. **Os direitos sociais na Constituição de 1988 e algumas reflexões em torno da sua concretização pela jurisdição**. Dourados: Editora da UFGD, 2009. Disponível em: <https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima3/anima3-Helder-Baruffi.pdf>. Acesso em: 17. mar. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BORGES, Marcus. **Curso de Direito Imobiliário Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-de-direito-imobiliario-brasileiro-ed-2023/1804174510>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRAGA, Paula. DIDIER, Fredie. OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**. v.2, 18.ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

BRASIL. **Código Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS//2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

_____. **Código de Processo Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

_____. **Dados revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 17 mai. 2025.

_____. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

_____. **Lei 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 17 nov. 2024.

_____. **Lei 14.133**, de 1 de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRITO, Alison. RODRIGUES, Emília. Dos alagados à terra firme: processo de produção de uma favela, ausência do estado e impactos das dinâmicas socioespaciais na vida dos moradores. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. v.24, n.1, 2022, p. 1-25. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6908/5487>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BÜHLER, Ève. IZECKSOHN, Júlia. ZUCHERATO, Bruno. **As novas faces da grilagem no Brasil**. 2023. Disponível em: <https://cienciahoje.org.br/artigo/as-novas-faces-da-grilagem-no-brasil/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CABRAL, Yuri. **A possibilidade de indenização de benfeitorias realizadas em ocupação irregular de área pública: uma análise à luz da doutrina e da jurisprudência do TJDF e do STJ**. 2016. Tese (Graduação em Direito) - Universidade Católica de Brasília. Orientador: Prof. Dr. Mauro Sérgio dos Santos. Disponível em: <https://repositorio.ucb.br:9443/jspui/bitstream/123456789/9470/1/YuriSantosCabralTCCGraduacao2016.pdf.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2025.

CANUTO, Elza. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia. Orientador: Profa. Dra. Vânia Rubia Farias Vlach. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/16030/1/Elza.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CLÈVE, Clèmerson. **Direito Constitucional Brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-brasileiro-teoria-da-constituicao-e-direitos-fundamentais/1440746757>. Acesso em: 1 out. 2024.

COELHO, Paulo. Os movimentos sociais e a função social dos bens públicos. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, v.20, 2019, p. 233-239. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.16.pdf?d=636909377789222583>. Acesso em: 03 maio. 2025.

COMIRAN, Rafaela; SANTIN, Janaína. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v.10, 2018, p. 1.595-1.621. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/32734/26014>. Acesso em: 1 out. 2024.

CORREA, Marina. MALTA, Gabrielle. Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte. vol.11, n. 22, 2018, p. 117-146. Disponível em: [file:///C:/Users/amand/Downloads/lucianasouza,+Journal+manager,+art4-22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/amand/Downloads/lucianasouza,+Journal+manager,+art4-22%20(1).pdf). Acesso em: 20 abr. 2025.

CUNHA, Guilherme. Déficit habitacional: o tamanho da desigualdade social no Brasil. **Boletim economia empírica**. v.1, n.1, 2020, p. 59-62. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4014/1747>. Acesso em: 15 mai. 2025.

D'OTTAVIANO, Maria. SILVA, Sérgio. Regularização fundiária no brasil: novas e velhas questões. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, v.34, 2010, p. 201-228. Disponível em: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>. Acesso em: 1 out. 2024.

D'AMBROSIO, Daniela. **O direito fundamental à moradia digna**. 2013. Tese. (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Nelson Saule Júnior. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/6279/1/Daniela%20D%20Ambrosio.pdf>. Acesso em: 1 out. 2024.

DANTAS, João. O distinguishing: a adequada prestação jurisdicional como um direito à luz da constituição federal. **Revista de Doutrina Jurídica**. Brasília, v. 113, 2022, p. 1-17. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/17c65cc6-769f-415e-a736-8ef78ad00ea2/content>. Acesso em: 15 mai. 2025.

DARDE, Kely. **O direito fundamental à moradia**. 2018. Tese. (Pós-graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre. Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/273123/001196602.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 nov. 2024.

DAUD, Samira dos Santos. A evolução histórica do direito fundamental à moradia e sua constitucionalização no estado democrático de direito. In: COELHO NETO, Ubirajara (Coord.). **Temas de Direito Constitucional**. Aracaju: Evocati, 2013, p. 283-298.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

_____. **Tratado de Direito Administrativo - Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tratado-de-direito-administrativo-teoria-geral-e-principios-do-direito-administrativo/1290405566>. Acesso em: 8 mai. 2025.

DINIZ, Mônica. **Sesmarias E Posse De Terras: Política Fundiária Para Assegurar A Colonização Brasileira**. 2005. Disponível em: https://memoria-spu.gestao.gov.br/wp-content/uploads/tainacan-items/55832/56743/Artigo_Sesmarias.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

FARIAS, Cristiano, ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: Reais**; 20.ed. São Paulo: Juspodivm, 2024

FARIAS, Talden. VIEIRA, Anderson. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): considerações sobre a sua matriz conceitual normativo-doutrinária. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v.15, n.4, 2023, p. 1772-1809. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/74367/49356>. Acesso em: 22 abr. 2025.

FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. **Enunciado n. 322 do Fórum Permanente de Processualistas Civis**. 2019. Disponível em: <https://diarioprocessual.com/wp-content/uploads/2020/05/enunciados-forum-permanente-processualistas-civis-fppc-2020-atualizado.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2025.

FOUILLLOUX, Jean. **Favela des Alagados à Salvador de Bahia au Brésil**, 2013. Disponível em: <https://jeanpaulfouilloux.com/fr/portfolio-50161-favela-des-alagados-a-salvador-de-bahia-au-bresil>. Acesso em: 18 abr. 2025.

FREITAS, Gilberto. Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública. **Revista do Advogado**. São Paulo, v.145, 2020, p. 90-100. Disponível em https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/5/F9CB02726DACC8_moradia.pdf. Acesso em: 1 out. 2024.

G1. **Brasil tem déficit habitacional de mais de seis milhões de domicílios.** Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2024/06/21/brasil-tem-deficit-habitacional-de-mais-de-seis-milhoes-de-domicilios-veja-ranking-de-estados.ghtml>. Acesso em: 13 mai. 2025.

GALMACCI, Thanyelle. **A demarcação urbanística e legitimação da posse como instrumentos de regularização fundiária de interesse social.** 2012. Tese. (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Nelson Saule Júnior. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5828/1/Thanyelle%20Galmacci.pdf>. Acesso em: 1 out. 2024.

GASSEN, Valcir. **A lei de terras de 1850 e o direito de propriedade.** 1994. Tese (Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 mar. 2025.

GONZALEZ, Fernanda. LIMA, Adriana. MACEDO, Gilson. VIVEIROS, Liana. O bairro do Tororó em disputa: regime jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social e tentativas de remoções em Salvador. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico.** Belo Horizonte, v.7, n.12, 2021, p. 233-249. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/rbdu12_lima/208. Acesso em: 2 jun. 2025.

HUMBERT, Georges. **Funções sociais da cidade: conteúdo jurídico.** 1.ed. São Paulo: Dois de Julho, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 13.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

KHURI, Naila. **A legitimação de posse na dimensão registraria da regularização fundiária.** 2016. Tese. (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Nelson Saule Júnior. Disponível em: <file:///C:/Users/amand/Downloads/Naila%20de%20Rezende%20Khuri.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LEHMKUHL, Mílard. A dignidade da pessoa humana. **Revista Justiça do direito.** Santa Catarina, v.27, n.2, 2013, p. 526-543. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4824/3249>. Acesso em: 13 mai. 2025.

LEITE, George. Reflexões da Distinção da Natureza Jurídica de Domicílio, Residência, Moradia, Habitação, Lar e Imóvel. In: LEITE, George (Coord.). **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022, cap. XIX. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-de-direitos-fundamentais-ed-2022/1643176508>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LEONE, Meilyng. SILVA, Eduardo. Concessão especial de uso para fins de moradia (cuem) e o “direito de pasárgada”. **Derecho y Cambio Social**. v.22, n.79, 2025, p. 1-20. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.org/index.php/revista/article/view/96/52>. Acesso em: 01 mai. 2025.

LEVIN, Alexandre. Legitimação fundiária e legitimação de posse: polêmicas sobre os institutos de regularização fundiária regulados pela Lei nº 13.465/2017. **Revista Jurídica Da Procuradoria Geral Do Município De São Paulo**. São Paulo, v.2, n. 12, 2023, p. 5-52. Disponível em: <https://pgmsp.net/ojs/index.php/rjpgm/article/view/15/32>. Acesso em: 30 abr. 2025.

LIMA, Felipe. **Políticas públicas habitacionais brasileiras e direito fundamental à moradia: interfaces e confrontações**. 2014. Tese. (Pós-graduação em Ciências Jurídicas) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa. Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4421/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2024.

LOBO, Alfredo. A lei do Reurb como instrumento para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Florianópolis, v.9, 2023, p. 19-35. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/9955/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2024.

LOPES, Roberta. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. 2014. Tese. (Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo. Orientadora: Profa. Maria Lúcia Refinetti Martins. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/publico/TESE_ROBERTA_CASTILHO_REVISADA.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

LOPES, Simone. O direito fundamental à moradia como critério inafastável de interpretação das normas jurídicas e do incremento da função social da posse. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados 10. Processo Civil. Procedimentos Especiais**. Rio de Janeiro, v.10, 2012, p. 275-283. Disponível em:

https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/10/processocivil_275.pdf. Acesso em: 1 out. 2024.

LUFT, Rosângela. Concessão de direito real de uso. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/16/edicao-1/concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em: 01 mai. 2025.

MACEDO, Paola. **Regularização Fundiária Urbana e Seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-mecanismos-de-titulacao-de-ocupantes/1198076135>. Acesso em: 19 abr. 2025.

MAIA, Walter. **Manual de regularização fundiária**. 1.ed. Belo Horizonte: BH Editora, 2024.

MARIN, Eriberto. FARIA, Paulo. Evolução do direito agrário brasileiro: O processo de distribuição de terras no Brasil à luz das legislações editadas em território nacional. **Revista Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia, v.48, n. especial, 2024, p. 1-42. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/76967/41250>. Acesso em: 17 mar. 2025.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais: volume único**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Fernando. **Controle do Patrimônio Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/controle-do-patrimonio-publico/1339459847>. Acesso em: 13 mai. 2025.

MASTRODI, Josué. Direito fundamental social à moradia: aspectos de efetivação e sua autonomia em relação ao direito de propriedade. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v.17, 2015, p. 168-187. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/549/420>. Acesso em: 17 nov. 2024.

MEDEIROS, Diogo. Breve histórico da questão fundiária urbana no Brasil e procedimento da reurb na lei 13.465/2017. **Revista de Direito Notarial**. São Paulo, v.6, n.1, 2024 p. 137-165. Disponível em: <https://ojs->

rdn.galoa.net.br/index.php/direitonotarial/article/view/102/86. Acesso em: 19 abr. 2025.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. 32.ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 36.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MOKARZEL, Carolina. TOLEDO, Cláudia. A relação entre o direito de propriedade e o direito à moradia na constituição federal de 1988. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Minas Gerais, v.1, n.2, 2015, p. 105-127. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/57/53>. Acesso em: 23 mar. 2025.

MOTA, Maurício; MOURA, Emerson. **O direito à moradia digna e regularização fundiária**. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NASCIMENTO, Reginaldo. **Direito social à moradia e sua exigibilidade judicial - análise de sua possibilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. 2011. Tese (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Sousa. Orientador: Prof. Me. Paulo Henriques da Fonseca. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/13869/FRANCISCO%20REGINALDO%20DO%20NASCIMENTO%20-%20TCC%20DIREITO%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 mar. 2025.

OLIVEIRA, Natalia. FISCHER, Luly. Segregação espacial urbana e os efeitos da lei de terras de 1850. **Revista Brasileira de História do Direito**. Brasília, v.3, n.1, 2017, p. 36-54. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210567646.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

PEDROSO, Alberto. **Regularização Fundiária - Lei 13.465/2017**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/regularizacao-fundiaria-lei-13465-2017/1733769841>. Acesso em: 19 abr. 2025.

_____. **Regularização Fundiária Urbana e Seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes: Lei Nº 13.465/2017 e Decreto Nº 9.310/2018**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/regularizacao-fundiaria-urbana-e-seus-mecanismos-de-titulacao-dos-ocupantes-lei-n-13465-2017-e-decreto-n-9310-2018-vol-v-ed-2022/1647232055>. Acesso em: 19 nov. 2024.

PEREIRA, Manoela. SOARES, José. (Im)possibilidade de indenização de benfeitorias constituídas em áreas públicas para fins de moradia: um estudo sobre a súmula n. 619 do STJ na realidade brasileira. **Associação dos procuradores do município do Salvador em revista**. v.11, 2019, p. 133-150.

PIRES, Gabriel. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/manual-de-direito-administrativo/1339456630>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PODELESKI, Onete. Lei de terras de 1850. **Revista Santa Catarina em História**. Florianópolis, v.3, n.2, 2009, p. 47 a 58. Disponível em: <file:///C:/Users/amand/Downloads/182-Texto%20do%20artigo-1485-2-10-20100424.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

ROLEMBERG, Sheila. **A função social da propriedade pública e o direito à moradia**. 2018. Tese (Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania) - Universidade Católica do Salvador. Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella. Disponível em: <https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/c5b26124-5823-4d2f-b201-229aa14b90ea/content>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SANTOS, Allan. SILVA, Gallan. Os desafios da regularização fundiária urbana no Brasil e seus impactos sociais, urbanísticos e econômicos. **Revista jurídica do Nordeste Mineiro**. v.6, 2023, p. 1-20. Disponível em: file:///C:/Users/amand/Downloads/OS_DESAFIOS_DA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_NO_B.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

SANTOS, Luan. O sistema de precedentes judiciais vinculantes no código de processo civil de 2015: um instrumento para concretizar o princípio da segurança jurídica. **Revista da Ejuse**. n.26, 2017, p. 265-288. Disponível em: https://revistaejuse.tjse.jus.br/revistaejuse/index.php/revista_da_ejuse/article/view/573/595. Acesso em: 13 jun. 2025.

SARLET, Ingo. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do supremo tribunal federal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Distrito Federal, v.2, n. 8, 2008, p. 55-92. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Ingo_Wolfgang_Sarlet_o_direito.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. 1.ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SCUASSANTE, Priscyla. A regularização fundiária de interesse social como instrumento do direito à moradia digna. **Verum revista de iniciação científica**. v.1, n.1, 2021, p. 121-132. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/revistadeiniciacaocientifica/article/view/172/169>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SILVA, Celso. Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: para além da interpretação jurídica. **Revista de políticas públicas**. Maranhão, v. 22, 2018, p. 1327-1346. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321158844068/321158844068.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2025.

SILVA, Natally. **Ocupação Irregular de bens públicos: uma análise sob a perspectiva da função social da propriedade e o direito à moradia**. 2023. Tese. (Graduação em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Orientadora: Profa. Dra. Cintia Barudi Lopes. Disponível em: <https://adelpa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/9ee25520-2706-4d65-bfc6-9fcb2f4de8c4/content>. Acesso em: 1 out. 2024.

SILVA, Valéria. Críticas à lei n. 13.465/2017: a regularização fundiária em um cenário de retrocesso. **Anais do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. 2022. p. 1-6. Disponível em: <https://static.even3.com/processos/579856177d6c4160ac2c.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SOARES, Ricardo. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**: volume único. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo em Recurso especial n. 1.422.234**. 2021. Ministro Relator: Francisco Falcão. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201803425895&dt_publicacao=10/08/2021. Acesso em: 21 mai. 2025.

_____. **Agravo Interno no Agravo em Recurso especial n. 2011758**. 2024. Ministro Relator: Herman Benjamin. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202035564&dt_publicacao=22/08/2024. Acesso em: 20 mai. 2025.

_____. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso especial n. 824.129**. 2016. Ministro Relator: Mauro Campbell Marques. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod_doc_jurisp=1514219. Acesso em: 06. mai. 2025.

_____. **Recurso especial n. 1.055.403**. 2016. Ministro Relator: Mauro Campbell Marques. Sérgio Kukina. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod_doc_jurisp=1545559. Acesso em: 06. mai. 2025.

_____. **Recurso especial n. 2107430**. 2024. Ministro Relator: Mauro Campbell Marques. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303996877&dt_publicacao=03/05/2024. Acesso em: 20 mai. 2025.

_____. **Súmula 619**. 2018. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2021_48_capSumulas619.pdf. Acesso em: 13 jun. 2025.

TAGLIETTI, Dablio. A natureza social e econômica da lei de terras de 1850. **Revista De Ciências Humanas**. Rio Grande do Sul, v.6, n. 7, 2012, p. 189–205. Disponível em: <https://revistas.fw.uri.br/revistadech/article/view/278/511>. Acesso em: 10 mar. 2025.

TALAMONI, Rafael. **Reurb-s: análise da efetividade do procedimento administrativo e registral no município de Ribeirão Preto, SP, sob o ponto de vista da justiça social e eliminação de desigualdades**. 2024. Tese (Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-23012025-160047/publico/RafaelTalamoni_Corrigida.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v.23, n.3, 2018, p. 1-23. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

_____. **Manual de direito civil: volume único**. 8.ed. São Paulo: Método, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 2011. **Apelação n. 0012884-29.1999.8.07.0001**. Relator: Jair Soares. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/902086088/inteiro-teor-902086307>. Acesso em: 21 mai. 2025.

_____. 2009. **Embargos Infringentes Cíveis n. 2003011080560-2**. Relator: Alfeu Machado. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/899710198/inteiro-teor-899710306?origin=serp>. Acesso em: 21 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. 2018. **Processo n. 8006243-76.2018.8.05.0000**. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/processos/186488317/processo-n-800XXXX-7620188050000-do-tjba/?query_id=efd1307f-dee3-4b90-a8f3-b28fcb65f3b8. Acesso em: 13 jun. 2025.

ZAGO, Fábio. **A posse de bens públicos urbanos desafetados: A regularização de áreas públicas desfuncionalizadas pela Lei n. 13.465/17**. 2020. Tese. (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, Brasília. Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/15199/1/61750035.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2024.