



Legitimação de posse como instrumento de concretização do direito à moradia

Maria Izabel Costa Lacerda*

Resumo: O presente artigo objetiva analisar a legitimação de posse como instrumento de concretização do direito à moradia, garantia fundamental prevista na Constituição Federal de 1988. Sob essa ótica, especialmente com as disposições trazidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que introduziu alterações significativas relativas à regularização fundiária, passou-se a viabilizar a regularização de imóveis ocupados de forma irregular por meio da legitimação de posse. Tudo isso com vistas a proporcionar segurança jurídica aos ocupantes, conferindo-lhes um título de posse reconhecido pelo Estado e evitando sua remoção arbitrária do local. Desse modo, no contexto do direito à moradia, a legitimação de posse assume um papel relevante para a sua concretização, uma vez que possibilita a permanência daqueles indivíduos que já utilizam um imóvel como moradia, bem como contribui para a efetivação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CR/88) e da função social da propriedade (art. 5º, XXIII da CR/88). Por derradeiro, foram utilizadas as metodologia bibliográfica, além do método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: direito fundamental à moradia; legitimação de posse; função social da propriedade; Constituição Federal de 1988; segurança jurídica.

Legitimation of ownership as an instrument for the implementation of the right of housing

Abstract: This article aims to analyze the legitimization of possession as an instrument for the implementation of the right of housing, a fundamental guarantee provided for in the Federal Constitution of 1988. From this perspective, especially with the provisions brought by Law No. 13,465, of July 11, 2017, which introduced significant changes regarding land regularization, it became possible to regularize irregularly occupied properties through the legitimization of possession. All of this with a view to providing legal security to the occupants, granting them a title of possession recognized by the State and preventing their

* Mestranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc - Chapecó). Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Fundação Getúlio Vargas-RJ. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. CEP 65.075-775. mariaizabelcostalacerda@gmail.com.





arbitrary removal from the location. Thus, in the context of the right to housing, the legitimization of possession assumes a relevant role for its realization, since it allows the permanence of those individuals who already use a property as a residence, as well as contributing to the implementation of the constitutional principles of human dignity (art. 1, III of the CR/88) and the social function of property (art. 5, XXIII of the CR/88). Finally, bibliographical methodologies were used, in addition to the hypothetical-deductive method.

Keywords: Fundamental right to housing; legitimacy of possession; social function of property; Federal Constitution of 1988; legal security

1 Introdução

O direito à moradia é um dos direitos fundamentais reconhecidos internacionalmente e assegurados pela Constituição Federal brasileira como parte integrante do direito à dignidade da pessoa humana, encontrando previsão expressa no art. 6º do texto constitucional, como um direito social.

No entanto, a realidade habitacional no Brasil ainda perpassa por sérias deficiências, o que muitas vezes impede a efetivação desse direito, especialmente devido a obstáculos relacionados à posse e à propriedade dos imóveis. Tal fato se torna evidente em contextos urbanos, nos quais a falta de regularização fundiária é uma realidade prevalecente.

Outrossim, tão significativa quanto as condições precárias de habitação, é a constante ameaça de despejo que paira sobre esses indivíduos, devido, principalmente, à ausência de reconhecimento jurídico da posse que detêm sobre o terreno onde construíram suas moradias.

Nesse cenário, demonstrar-se-á que a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, representou um marco importante ao introduzir alterações relevantes relativas à regularização fundiária, possibilitando a regularização de imóveis ocupados de forma irregular por meio da legitimação de posse.

Esse instrumento consiste no reconhecimento judicial do direito do possuidor sobre um bem imóvel, conferindo-lhe um título hábil para a aquisição da propriedade. Ainda, se verificará que tem sido utilizado, em diversos casos, como forma de garantir a permanência daqueles indivíduos que, embora não sejam os proprietários formais do imóvel, o utilizam como moradia.





Nesse sentido, observar-se-á que a legitimação de posse emerge como um instrumento jurídico fundamental para concretizar o direito à moradia, conferindo segurança jurídica aos ocupantes de áreas apropriadas de modo irregular e possibilitando o acesso à propriedade formal.

Este artigo se propõe, assim, a analisar a legitimação de posse como instrumento de concretização do direito à moradia no direito pátrio. Serão abordados aspectos conceituais da legitimação de posse e sua relação com o direito à moradia. O objetivo é contribuir para a compreensão e o aprimoramento desse instrumento jurídico, visando a efetiva garantia do direito à moradia para todos os cidadãos brasileiros.

Por fim, para o presente trabalho, será utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio do estudo doutrinário.

2 O direito à moradia como um direito fundamental e suas repercussões no plano infraconstitucional

Hodiernamente, o direito à moradia passou a ser expressamente reconhecido em documentos internacionais, primeiramente, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que anuncia, em seu art. XXV, que todo indivíduo tem direito a um padrão de vida que garanta a si e à sua família saúde e bem-estar, incluídos a alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, dentre outros. Vale lembrar que o Brasil a ratificou na mesma data (1948).

Na definição de De Plácido e Silva (2004, p. 930), a expressão “moradia” pode ser definida como aquela “que deriva do termo *morar*, do latim *morari*”, que se traduz em “demorar-se ou tardar”, refletindo o local onde se reside ou se habita, ou seja, a casa.

Já para Remédio e Nunes (2018, p. 149), o direito à moradia diz respeito “à realização da igualdade material e, assim, da construção de uma cidadania efetiva e democrática, calcada na dignidade da pessoa humana, contribuindo para a efetivação da inclusão social”.

Destarte, o direito à moradia digna é essencial para todos, uma vez que assegura a dignidade humana, como elucidada Rolnik:





A importância da moradia adequada para todos, indivíduos, famílias e comunidades é óbvia. A moradia e as questões a ela ligadas são de interesse de todos e estão constantemente no centro das atenções públicas. Apesar disso, bilhões de pessoas vivem em condições inadequadas de moradia no mundo, inclusive nos países ricos. A falta de moradia, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, é um dos sintomas mais visíveis e graves do não usufruto do direito à moradia adequada. As causas desse fenômeno multifacetado são muitas e incluem não apenas a pobreza extrema, mas também a falta de moradias de interesse social, a especulação no mercado de terra e moradia, a migração urbana forçada ou não planejada e a destruição ou deslocamentos causados por conflitos, desastres naturais ou grandes projetos de desenvolvimento (Rolnik, 2009, p. 41).

Todavia, no direito brasileiro, o direito à moradia somente foi incluído expressamente no rol dos direitos fundamentais pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, mais especificamente no Capítulo II, da CR/88, passando o art. 6º a estabelecer como 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.

Segundo Sarlet (2006), a expressão direitos fundamentais refere-se aos direitos de um indivíduo que são reconhecidos e positivados no âmbito do direito constitucional de um determinado Estado.

Vindo o direito à moradia deter *status* de direito fundamental, o legislador previu, no art. 23, inciso IX da Lei Maior, que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Para tanto, dispôs, ainda, no art. 182, também da CR/88, sobre a política urbana, atribuindo a sua execução ao Poder Público municipal, cuja finalidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, destacando-se a necessidade de planejar e implementar ações que promovam o acesso à moradia digna.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 10.257/2001, chamada de Estatuto da Cidade, veio regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, com o objetivo de promover o direito à moradia por meio de instrumentos como o plano diretor, o parcelamento, a edificação, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, entre outros.





Já no ano de 2009, foi publicada a Lei Federal nº 11.977, um dos principais instrumentos de política habitacional implementados no Brasil, conhecido como Programa Minha Casa, Minha Vida, o qual proporciona subsídios e condições de financiamento facilitadas para a aquisição de moradias por famílias de baixa renda.

Em 2017, houve um grande avanço na legislação pátria quanto ao tema ora em comento, com a edição da Lei de Regularização Fundiária – Lei nº 13.465/2017, que veio dispor sobre a regularização fundiária urbana e rural, criando mecanismos para a titulação de áreas ocupadas por população de baixa renda e para a urbanização de assentamentos informais.

Em que pese os avanços legislativos e das políticas públicas, o direito à moradia ainda enfrenta desafios significativos no Brasil. A desigualdade social, a insuficiência de recursos públicos, a urbanização acelerada e a ocupação irregular do solo são alguns dos problemas que dificultam a plena realização desse direito.

É o que relata Monteiro, quando assim se posiciona:

Pode-se afirmar, assim, em linhas gerais, que os principais problemas relativos à concretização do direito à moradia encontram-se: (i) na falta de uma previsão normativa adequada e suficiente, pela sua natureza política, e (ii) na dificuldade de sua efetividade no mundo fático, dada a realidade socioeconômica e a escassez de recursos do Estado [ou má direcionamento dos mesmos]; sendo, este último, o maior obstáculo enfrentado no Brasil (Monteiro, 2015, p. 160-161).

Por fim, como se verá a seguir, o direito à moradia busca garantir a dignidade, a segurança e o bem-estar das pessoas, a regularização fundiária oferece os instrumentos legais e administrativos necessários para transformar a posse informal em propriedade formal, garantindo a segurança jurídica e o pleno exercício desse direito fundamental.

3 Regularização fundiária – definição e instrumentos

Especialmente no Brasil, a urbanização desordenada resultou na propagação de modos informais e, muitas vezes, ilegais de acesso à moradia, tornando o desenvolvimento informal a norma, e não a exceção (Fernandes, 2004).

É o que dispõe Franco, *in verbis*:





A ampla existência de loteamentos irregulares e clandestinos, de assentamentos desordenados, de invasões, de cortiços, favelas, etc., demonstram a necessidade premente de uma atuação pública pautada no planejamento urbanístico, na regulamentação de uso e ocupação do solo, na expedição de diretrizes de loteamento, e na própria execução direta de projetos de urbanização, de forma rápida e capaz de acompanhar a realidade fática (Franco, 2016, p. 77).

Em razão disso, como pontua Avvad (2012), o Poder Público se utiliza da regularização fundiária para enfrentar situações alicerçadas em loteamentos ilegais ou clandestinos, assim como assentamentos ou ocupações irregulares, com vistas a garantir que a população de baixa renda, em situação irregular de habitação, tenha acesso a moradias adequadas, além de promover o bem-estar social e evitar novas ocupações irregulares e seus efeitos prejudiciais ao meio ambiente.

Sob a ótica de Castanheiro (2013), a regularização fundiária é um instrumento jurídico da política urbana que deve promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para Nalini (2012), essa ferramenta deve ser abordada sob três enfoques: (a) urbanístico, que envolve os investimentos primordiais para melhorar as condições de vida da população; (b) jurídico, que inclui o uso de instrumentos para viabilizar a aquisição da propriedade em áreas privadas e para reconhecer a posse em áreas públicas; (c) registrário, envolve o registro nas matrículas correspondentes da aquisição desses direitos, a fim de conferir eficácia *erga omnes* para todos os efeitos da vida civil.

Nos termos do art. 9º, *caput*, da Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) é o procedimento que abrange normas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com o objetivo de integrar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e conceder títulos de propriedade aos seus ocupantes.

Por núcleos urbanos informais, entende-se como sendo os assentamentos humanos clandestinos, irregulares ou cujo processo de titulação dos ocupantes não pôde ser realizado de qualquer forma, mesmo que a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização tenha sido atendida (art. 11, inciso II, da Lei nº 13.465/2017).

Além do que, com o objetivo de assegurar o direito social à moradia digna e à condição de vida adequada, o art. 10, VI, da Lei nº 13.465/2017 estabelece requisitos mínimos de habitabilidade, salubridade e segurança na construção (Amadei, 2018).





Para tanto, a lei federal trouxe, em seu escopo, duas modalidades de regularização fundiária, quais sejam, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E). Assim, a Reurb-S é voltada para áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, cujo objetivo é promover a inclusão social, regularizando assentamentos informais que historicamente não tiveram acesso aos serviços públicos e direitos à propriedade formal.

De acordo com Amadei (2018, p. 16), na Reurb-S, “como se trata de assentamento ocupado por população de baixa renda, há flexibilização de exigências, aplicação específica de instrumentos de regularização, enfim, diversos benefícios urbanísticos, ambientais, administrativos, registrários, econômicos e instrumentais”.

A Reurb-E, por sua vez, destina-se à regularização fundiária de áreas ocupadas por indivíduos ou grupos cujas condições econômicas não permitem classificá-los como de baixa renda. Embora a finalidade primordial dessa modalidade de regularização seja também a garantia da segurança jurídica da posse, ela se distingue por atender ocupações em que os beneficiários dispõem de recursos financeiros suficientes para custear os procedimentos necessários à regularização fundiária. Dessa forma, enquanto a Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) é voltada para populações de baixa renda, a Reurb-E se aplica àquelas que, embora careçam da formalização de sua posse, têm capacidade econômica para arcar com as despesas correlatas ao processo.

Nesse sentido, Remédio e Caltram (2020, p. 292) esclarecem que a Reurb-E pode ser compreendida "por exclusão à regularização por interesse social, como sendo aquela cujo custo é suportado pelos próprios interessados, uma vez que se trata de áreas em que os ocupantes não se enquadram na categoria de baixa renda e, portanto, possuem condições de custear as despesas envolvidas na regularização fundiária." Dessa forma, a Reurb-E se diferencia não apenas pelos perfis socioeconômicos dos beneficiários, mas também pela lógica financeira que orienta o processo, onde a responsabilidade pelos custos recai diretamente sobre os ocupantes que buscam a regularização.

Pois bem.

Na medida em que a análise das leis anteriores evidenciava a necessidade de uma visão mais integrada e estruturada na questão da regularização fundiária, muito embora tenham sido relevantes instrumentos legais, a Lei nº 13.465/2017 inovou ao introduzir





diversas mudanças estruturais no sistema de regularização fundiária urbana, buscando superar os desafios do passado e construir um futuro mais justo e inclusivo.

Para fins deste artigo, dentre os instrumentos de regularização fundiária previstos nesta norma, importa tão somente o inserto no art. 15, inciso VI, que dispõe sobre a legitimação de posse. Assim, segundo o dispositivo legal, através da legitimação de posse, o poder público (a) reconhece a posse de um imóvel em situação irregular; (b) garante segurança jurídica aos ocupantes; (c) possibilita a conversão deste imóvel em aquisição de direito real de propriedade; e (d) identifica seus ocupantes, bem como reconhece o tempo de ocupação e a natureza da posse.

A título de reforço, é pertinente destacar que, embora o Código Civil de 2002 (CC/02) não ofereça uma definição explícita do termo “posse”, seu artigo 1.196 estabelece uma noção fundamental ao definir o possuidor como toda pessoa que, de fato, exerce, de maneira plena ou não, algum dos poderes inerentes à propriedade. Em outras palavras, considera-se possuidor aquele que age como se fosse o proprietário da coisa, ainda que, juridicamente, não detenha o título de propriedade. Essa definição sublinha a ideia de que a posse envolve o exercício de direitos típicos do proprietário, mesmo na ausência de um reconhecimento legal formal desse *status*.

Gonçalves (2014) aborda a complexidade do conceito de posse sob a ótica de duas correntes teóricas distintas – a teoria objetiva e a teoria subjetiva. No Brasil, adota-se a teoria objetiva, na qual o *animus*, ou seja, a intenção do possuidor de agir como se fosse o proprietário da coisa, desempenha um papel central, mesmo que ele não seja o proprietário legal. Aqui, a posse é caracterizada pela vontade de deter a coisa para si e de exercer sobre ela os poderes inerentes à propriedade, sem a necessidade de um vínculo formal de propriedade. Por outro lado, a teoria subjetiva propõe que a posse seja o resultado da união entre o *corpus* e o *animus*. Em outras palavras, não é suficiente apenas ter a coisa sob seu controle físico (*corpus*); é necessário também possuir a intenção de agir como o dono (*animus*), estabelecendo assim uma relação subjetiva com o bem.

Quanto à legitimidade de posse, Brandelli (2016) define essa figura jurídica como sendo um título administrativo emitido pelo governo, com a finalidade de validar a posse exercida pelos habitantes dos lotes que foram objeto de regularização fundiária. Esse título





administrativo possui uma importância significativa, pois pode ser registrado na matrícula do lote, a qual é criada durante o processo de regularização, conferindo ao possuidor uma segurança jurídica ampliada em relação à sua posse, ao mesmo tempo em que promove a formalização da ocupação irregular anterior. Dessa forma, a legitimação de posse atua como um mecanismo de inclusão social, permitindo que os possuidores de fato obtenham o reconhecimento formal de seus direitos sobre a terra.

Rios (2012) entende a legitimação de posse como uma certidão que reconhece oficialmente a posse particular de um imóvel. Trata-se de um poder excepcional que é atribuído ao poder executivo da entidade federativa competente, seja ela o Município, o Estado, o Distrito Federal ou a União. Essa certidão não apenas reconhece formalmente a posse, mas também confere ao poder público a autoridade para qualifica-la, o que implica a verificação detalhada da identidade do possuidor, do tempo pelo qual a posse foi mantida e da natureza dessa posse. Em outras palavras, é um instrumento que permite ao poder público validar a posse privada, assegurando que todos os requisitos legais sejam atendidos e que a posse seja devidamente registrada.

Melo (2012) acrescenta que a legitimidade de posse vai além de ser meramente um reconhecimento; ela representa a formalização oficial, pelo poder público, da posse de uma propriedade imobiliária urbana. Essa formalização inclui não apenas o reconhecimento da posse em si, mas também a definição dos requisitos que determinam sua natureza jurídica, sua extensão e a identificação dos beneficiários dessa posse. Em suma, é um ato que confere segurança jurídica ao possuidor, formalizando a situação de fato e garantindo que os direitos do possuidor sejam respeitados e protegidos pela lei.

Nos termos do artigo 25, *caput*, da Lei nº 13.465/2017, a legitimidade de posse é um instrumento jurídico restrito ao processo de regularização fundiária. Trata-se de um ato administrativo realizado pelo poder público que concede um título formal reconhecendo a posse de um imóvel que está sujeito ao processo de Reurb (Regularização Fundiária Urbana). Esse título não apenas reconhece a posse, mas também tem a função de identificar os ocupantes do imóvel, o tempo de ocupação e a natureza dessa posse. Além disso, a legitimação de posse tem o potencial de ser convertida em direito real de propriedade,





conferindo ao possuidor um título de propriedade que pode ser registrado e, assim, garantir uma segurança jurídica ainda maior.

Nos termos do §1º do artigo legal anteriormente mencionado, a legitimação de posse possui a característica de ser transmissível, tanto por *causa mortis* quanto por ato *inter vivos*. Em outras palavras, esse direito pode ser transferido para herdeiros após o falecimento do possuidor, ou ainda, pode ser negociado e transmitido onerosamente entre pessoas vivas. Tartuce (2018) alerta que essa possibilidade de transmissão onerosa, que agora é juridicamente viável, traz consigo o risco de gerar sérios problemas sociais. Isso ocorre especialmente em um contexto como o brasileiro, onde as práticas de especulação imobiliária são comuns e podem exacerbar as desigualdades sociais, levando a um aumento nos preços de imóveis e à exclusão de populações mais vulneráveis do acesso à moradia. A comercialização de títulos de legitimação de posse, portanto, deve ser acompanhada com cautela, para evitar que a regularização fundiária se torne um instrumento de especulação, ao invés de promover a justiça social.

Ademais, o §2º do artigo 25 da Lei nº 13.465/2017 estabelece uma importante limitação à aplicação da legitimação de posse, ao dispor que esse instrumento não é aplicável a imóveis urbanos situados em áreas de propriedade do poder público. Com essa disposição, fica expressamente excluída a possibilidade de se utilizar a usucapião administrativa para a aquisição de bens públicos dominicais, que são aqueles destinados ao uso comum do povo ou afetados a um serviço público. Essa exclusão é de grande relevância, uma vez que, sob a legislação anterior (Lei nº 11.977/2009), a ausência de uma previsão legal específica poderia gerar dúvidas quanto à possibilidade de se pleitear a usucapião de bens públicos. A nova lei, ao prever explicitamente essa restrição, reforça a proteção ao patrimônio público e evita interpretações divergentes que poderiam comprometer o uso e a destinação dos bens públicos (Tartuce, 2018).

Por fim, em conformidade com o artigo 26 da mesma Lei, é importante destacar que, além, dos direitos que decorrem da posse mansa e pacífica ao longo do tempo, aquele que recebe e registra um título de legitimação de posse adquire o direito de convertê-lo automaticamente em título de propriedade após o decurso de cinco anos. Essa conversão ocorre por meio da usucapião constitucional urbana individual, desde que sejam cumpridos os





requisitos estabelecidos no artigo 183 da Constituição Federal de 1988. Uma das inovações mais significativas introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 é que essa conversão de posse em propriedade agora se dá de forma automática, dispensando a necessidade de uma solicitação prévia ou de qualquer outro ato de registro adicional por parte do possuidor. Essa previsão legal simplifica e acelera o processo de aquisição da propriedade, proporcionando maior segurança jurídica ao possuidor que já cumpriu os requisitos legais para a usucapião.

4 Legitimação de posse e direito à moradia

Reconhecido pela Constituição Federal de 1988 (CR/88) como um direito social, o direito à moradia ocupa uma posição central na promoção da dignidade humana e na concretização de outros direitos fundamentais, tais como saúde, educação e trabalho. A moradia adequada não se limita à simples posse de um espaço físico; ela envolve a garantia de um ambiente seguro e digno, onde as pessoas possam viver com respeito, segurança e o mínimo de condições para uma vida saudável. No entanto, a realidade das cidades brasileiras revela um quadro alarmante: a proliferação de assentamentos informais, onde milhões de pessoas residem em condições extremamente precárias, muitas vezes sem acesso a serviços básicos e sem segurança de uma propriedade formal. Esses assentamentos, muitas vezes localizados em áreas de risco ou em terrenos de posse irregular, refletem as profundas desigualdades sociais e a ineficácia de políticas públicas voltadas para a habitação. A falta de regularização fundiária e a escassez de políticas de habitação social tornam a realização do direito à moradia um desafio persistente para o Estado brasileiro.

Nesse contexto, é crucial lembrar que a Constituição, em seu artigo 5º, inciso XXII, assegura como direito fundamental a todos os cidadãos a garantia do direito à propriedade. No entanto, esse direito não é absoluto; ele deve ser exercido em conformidade com o princípio da função social da propriedade, como prescreve o inciso XXIII do mesmo artigo. Isso significa que o direito à propriedade deve estar vinculado ao cumprimento de sua função social, ou seja, a propriedade deve atender às necessidades coletivas, respeitar os direitos dos demais e contribuir para o desenvolvimento social, econômico e ambiental da comunidade. A função social da propriedade impõe ao proprietário obrigações que





transcendem o interesse individual, integrando-o ao contexto mais amplo do bem-estar coletivo e do desenvolvimento sustentável. Assim, a propriedade privada, para ser legitimamente exercida, deve contribuir para a promoção de uma sociedade mais justa e equilibrada, onde todos tenham a oportunidade de acessar uma moradia digna e segura.

O §2º do artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando se conforma aos requisitos essenciais de planejamento definidos no plano diretor do município. Em outras palavras, a função social da propriedade urbana não é apenas uma expectativa abstrata, mas um compromisso concreto que se materializa através do cumprimento das diretrizes estabelecidas no plano diretor. Este plano é o principal instrumento de política urbana, responsável por ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim, para que a propriedade urbana seja considerada como cumprido sua função social, é necessário que ela esteja em harmonia com os objetivos de planejamento urbano estabelecidos pelo município, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, a inclusão social, a preservação do meio ambiente e o uso racional do solo urbano.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro eleva a função social da propriedade ao *status* de princípio constitucional, conforme expressamente previsto no artigo 170 da Constituição. Este artigo estabelece os princípios gerais da atividade econômica, entre os quais a função social da propriedade ocupa lugar de destaque. Isso significa que, dentro do sistema econômico e jurídico brasileiro, a propriedade não pode ser vista exclusivamente como um direito individual absoluto e incondicionado. Ao contrário, ela deve ser exercida de forma que contribua para o bem-estar coletivo e para o desenvolvimento equilibrado da sociedade. A previsão da função social da propriedade como um princípio constitucional reflete a visão de que a propriedade deve ser utilizada de maneira responsável, visando não apenas o interesse privado, mas também o interesse público, o que inclui a promoção da justiça social, a redução das desigualdades e o respeito ao meio ambiente. Dessa forma, a Constituição Federal articula uma visão de propriedade que é intrinsecamente ligada à sua função social, promovendo uma sociedade mais justa e equitativa.

Pois bem.





À luz de todo o exposto, é possível concluir que a Constituição de 1988 confere ao indivíduo uma posição central na proteção jurídica, estabelecendo o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme delineado no artigo 1º, inciso III. Esse princípio norteador não apenas orienta a interpretação das normas constitucionais, mas também serve como base para a construção de um ordenamento jurídico que busca proteger e promover os direitos essenciais para a realização plena do ser humano. Reconhecer a dignidade da pessoa humana como alicerce do Estado implica compreender que o exercício do domínio sobre um determinado imóvel transcende o mero direito de propriedade. Esse exercício envolve uma gama de outros direitos que são fundamentais para garantir uma vida digna, incluindo, mas não se limitando, ao direito à moradia, à segurança, à saúde e à educação. Assim, a propriedade deve ser vista como um meio para assegurar a realização de direitos que são indispensáveis para a dignidade humana, e não como um fim em si mesma.

Nesse contexto, o direito à moradia adquire uma importância crucial, sendo considerado um dos pilares para a garantia de uma vida digna. Conforme expresso por Perlingieri (2008), o direito à moradia não é apenas um direito que pertence ao indivíduo isoladamente, mas também à família como um todo. Isso significa que o direito à moradia deve ser entendido em uma perspectiva ampliada, abrangendo tanto a sua função social quanto a sua função existencial. A função social refere-se à necessidade de que a moradia contribua para o bem-estar coletivo, atendendo às necessidades da sociedade em termos de desenvolvimento urbano e inclusão social. Já a função existencial destaca que a moradia é essencial para a realização pessoal e familiar, sendo um espaço onde se constrói a identidade, se exercem os laços afetivos e se garantem as condições básicas para o desenvolvimento integral da pessoa. Portanto, o direito à moradia, enquanto direito humano fundamental, deve ser protegido e promovido de maneira a assegurar que todas as pessoas tenham acesso a um lar que lhes permita viver com dignidade, segurança e em conformidade com os valores e princípios constitucionais.

Com relação a esse direito fundamental e sua previsão na Lei nº 13.465/2017, pode-se verificar que veio expressamente previsto no art. 10, inciso VI da norma, uma vez que ela





estabelece como um dos objetivos da Reurb a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas.

Ademais, a referida legislação federal introduz e reforça a legitimação de posse como um dos instrumentos principais para a regularização de áreas ocupadas irregularmente, uma vez que, por meio dela, pessoas ou famílias que ocupam áreas urbanas podem obter a legitimação de posse, desde que atendam a determinados requisitos legais, como o tempo mínimo de ocupação e o uso da terra para fins de moradia.

Pode-se definir tal instrumento como um procedimento administrativo que confere ao possuidor de um imóvel o reconhecimento formal de seu direito de posse, transformando uma situação de fato em uma situação de direito. Isso significa que, após a legitimação, o possuidor passa a ter um título formal que comprova sua posse, o que lhe garante maior segurança jurídica e facilita o acesso a serviços públicos e programas sociais.

Com efeito, pode-se dizer que a legitimação de posse surge como uma ferramenta para dar efetividade ao princípio da função social da propriedade, também consagrado na CR/88, já que a propriedade deve cumprir um papel que vá além do interesse individual, contribuindo para o bem-estar coletivo e a justiça social. A legitimação de posse, ao regularizar a situação de ocupantes de terras, contribui para que a propriedade cumpra essa função social.

É o que pontua Ferro (2019), ao afirmar que, a regularização fundiária urbana, especialmente por meio da legitimação de posse, desempenha um papel crucial na solução do problema da moradia irregular em áreas extensas e densamente povoadas, ao abordar as complexidades econômicas e sociais presentes nos grandes conglomerados urbanos informais. Esse processo concretiza o direito à moradia, garantindo o direito à posse e, em muitos casos, à propriedade, além de prevenir despejos e remoções forçadas.

Outrossim, a legitimação de posse traz diversos benefícios tanto para os ocupantes quanto para a sociedade, tendo em vista que: (i) esse instrumento garante aos ocupantes a segurança jurídica sobre o imóvel, protegendo-os de despejos e remoções forçadas; (ii) com a regularização, os imóveis podem ser valorizados, passando seus ocupantes a ter acesso a crédito e a outros benefícios econômicos que exigem a formalização da propriedade; (iii) a regularização por meio da legitimação de posse contribui para a integração dos assentamentos





informais à cidade formal, promovendo o acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana; (iv) ao formalizar a posse, a legitimação reduz potenciais conflitos fundiários, garantindo que os ocupantes tenham seus direitos reconhecidos e respeitados.

Porém, em que pese esse instituto apresentar diversos benefícios, ele enfrenta ainda diversos desafios, tais como, uma complexidade procedimental, já que o processo de legitimação de posse pode ser complexo e burocrático, exigindo a apresentação de diversos documentos e o cumprimento de requisitos específicos, além da exigência de investimentos significativos por parte do poder público para a implementação de programas de regularização fundiária.

Outrossim, com as modificações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, caso não se enquadre na aplicação do art. 183 da CR/88, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que os requisitos de usucapião previstos na legislação em vigor sejam atendidos. Esse processo deve ser solicitado pelo interessado perante o registro de imóveis competente (art. 26, §1º da Lei nº 13.465/2017).

Leciona Silva (2018) que, após a conversão em propriedade, a legitimação de posse passa a ser uma forma original de aquisição do direito real, o que significa que o imóvel urbano já regularizado estará livre de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula original, exceto as restrições relacionadas ao próprio beneficiário.

Entretanto, é importante destacar que o poder público tem a prerrogativa de cancelar o título de legitimação de posse se verificar que as condições estabelecidas na lei não estão mais sendo cumpridas, sem que haja previsão de direito à indenização para aquele que se beneficiou irregularmente desse instrumento (art. 27 Lei nº 13.465/2017).

Ainda, cumpre realizar, aqui, um comparativo entre o que dispõe o Código Civil de 2002, que trata da posse e dos direitos correlatos em uma perspectiva mais tradicional, enfocando a posse como uma relação de fato que pode, sob determinadas condições, evoluir para um direito real de propriedade por meio de usucapião. A posse é definida como o poder que o indivíduo exerce sobre a coisa, com a intenção de tê-la como sua. E o CC/2002, que estabelece que a posse pode ser legitimada para fins de usucapião, desde que sejam cumpridos requisitos como o tempo de posse mansa e pacífica, a boa-fé, e a inexistência de oposição. A





posse, nesse contexto, é vista como um estado que pode conduzir ao reconhecimento da propriedade plena, uma vez transcorrido o prazo legal e cumpridos os demais requisitos.

Nesse viés, enquanto o diploma civil trata a legitimação de posse como um passo para a aquisição da propriedade, por meio de usucapião, a Lei nº 13.465/2017 utiliza a legitimação de posse como uma ferramenta de regularização fundiária, com um forte enfoque social. Outrossim, no Código Civil, a posse deve ser mansa, pacífica e de boa-fé, além de atender a prazos específicos para a usucapião. Já a lei federal em comento flexibiliza esses requisitos para promover a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda, permitindo que mesmo ocupantes que não cumpram todos os requisitos do diploma civil possam regularizar sua posse.

Ainda, a legitimação de posse no CC/2002 é um processo mais complexo, o qual depende do reconhecimento judicial através da usucapião. Na Lei nº 13.465/2017, o procedimento é administrativo e visa a regularização de áreas ocupadas, facilitando o acesso à propriedade formal sem necessidade de judicialização. Por fim, a norma federal possui um caráter social mais acentuado, buscando atender a demandas sociais urgentes, como o direito à moradia, ao passo que o Código Civil aborda a questão da posse e propriedade sob uma ótica mais privada e patrimonialista, concentrando-se na estabilidade das relações jurídicas de posse.

Por derradeiro, a legitimação de posse reconhece que um determinado indivíduo ocupa o local com o propósito de moradia. Esse instrumento está totalmente alinhado com o direito à moradia digna, pois oferece segurança contra desocupações obrigatórias e possibilita a negociação do título com terceiros.

5 Conclusão

Este artigo empreendeu uma análise sobre a legitimação de posse como ferramenta de efetivação do direito à moradia, uma vez que essa garantia fundamental é imprescindível para a tutela da dignidade da pessoa humana e para a construção de uma sociedade justa e igualitária.





Nesse sentido, o presente estudo demonstrou que o direito de propriedade, previsto no art. 5º, XXII da CR/88, visa proporcionar segurança jurídica aos indivíduos ocupantes de imóveis. De certo, ao obter a legitimação de posse, o ocupante passa a ter a proteção do Estado sobre sua posse, garantindo-lhe segurança jurídica. Isso significa que ele poderá usufruir do imóvel e exercer todos os direitos inerentes à posse, como se proprietário fosse.

Por seu turno, a realidade habitacional caótica existente no país, em que se verificam milhares de imóveis irregulares nas cidades brasileiras, além de assentamentos informais, aponta para o fato de que se torna demasiado dificultoso aos ocupantes desses imóveis exercerem plenamente o seu direito não apenas à moradia, mas a uma moradia digna, haja vista que, na grande maioria dos casos, constata-se a falta de condições dignas para que ali habitem.

Nesse contexto, pontuou-se que a Lei nº 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida, é uma importante política pública brasileira que tem como objetivo central a promoção do direito à moradia. Não obstante, não foi capaz de suprir as diversas necessidades e novas configurações que surgiram quanto às organizações habitacionais informais, ao longo das décadas.

Assim, a legitimação de posse, como parte do processo de regularização fundiária, foi reinterpretada como um instrumento que assegura o direito à moradia, a partir da publicação da Lei federal nº 13.465/2017, que introduziu capítulos relevantes destinados à aquisição da propriedade por meio da legitimação de posse, dispondo que esse instrumento, após ser convertido em propriedade, representa uma forma originária de aquisição de direito real.

A regularização fundiária, ao efetuar a formalização da posse e possibilitar a titulação da propriedade, desempenha um papel de inegável relevância na consolidação da segurança jurídica e na promoção da dignidade humana. Este processo envolve uma série de procedimentos técnicos e jurídicos que visam a transformar a posse irregular em uma situação jurídica regularizada, o que confere aos ocupantes a segurança de que seus direitos serão respeitados e protegidos pela legislação vigente.

Além disso, a regularização fundiária vai além da simples formalização da posse, pois possibilita a transformação de assentamentos informais, frequentemente marginalizados,





em áreas plenamente integradas ao tecido urbano formal, permitindo que os ocupantes tenham acesso a serviços públicos e infraestrutura básica, como saneamento, transporte e educação. Assim, a legitimação de posse emerge como um mecanismo não apenas para garantir o direito à propriedade, mas também como um catalisador de profundas transformações sociais. Ela promove a inclusão social, ao reconhecer e validar a ocupação de terrenos que, muitas vezes, eram considerados irregulares, e assegura que a propriedade, agora formalizada, cumpra sua função social, ao contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Nesse sentido, a regularização fundiária não apenas garante a segurança jurídica e a dignidade dos moradores, mas também atua como um instrumento de justiça social, ao garantir que todos tenham a oportunidade de viver em áreas devidamente regularizadas e integradas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Em suma, a legitimação de posse representa uma proteção peculiar alinhada à dinâmica urbanística popular, capaz de facilitar a integração dos grupos marginalizados no contexto jurídico, mediante o acesso à propriedade formal e à segurança da posse. Além disso, ela possui o potencial de impulsionar iniciativas de regularização fundiária urbana e de legalização de loteamentos clandestinos e irregulares, com o objetivo de mitigar o déficit habitacional e assegurar o direito à moradia digna.

6 Referências

AMADEI, Vicente de Abreu. Teoria elementar da regularização fundiária. *In*: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO; Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros (org.). **Primeiras impressões sobre a Lei 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 7 ago. 2024.

AVVAD, Pedro Elias. **Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRANDELLI, Leonardo. **Usucapião administrativa: de acordo com o novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.





BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6o da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de





26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Regularização fundiária urbana. Fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coord.). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar José. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FERNANDES, Edésio. Política nacional de regularização fundiária: contexto, propostas e limites. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 27, n. 56, p. 241-256, jan./jun. 2004.

FERRO, Rodrigo Rage. **Regularização fundiária urbana**: instrumento de proteção de direitos fundamentais. 2019. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09072020-232455/publico/3507143_Dissertacao_Original.pdf. Acesso em: 8 ago. 2024.

FRANCO, Ana Luiza Boulos Ribeiro Nobre. **Legitimação de posse e direito à moradia**. 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/silva/Downloads/ESPGE_2016_05_Legitimacao_de_posse%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/silva/Downloads/ESPGE_2016_05_Legitimacao_de_posse%20(1).pdf). Acesso em: 7 ago. 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das coisas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito à moradia adequada**: perspectivas de efetivação como direito humano fundamental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 mai. 2024.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

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





REMEDIO, José Antônio; NUNES, Larissa dos Reis. Direito fundamental à moradia: justiciabilidade e efetividade. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28, p. 125-153, jan./jun. 2018.

REMEDIO, José Antônio; CALTRAM, Gladys Andrea Francisco. A legitimação fundiária como instrumento em prol do direito à moradia urbana. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, ano 24, n. 40, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/silva/Downloads/3193-Texto%20do%20artigo-13023-1-10-20220603%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/silva/Downloads/3193-Texto%20do%20artigo-13023-1-10-20220603%20(2).pdf). Acesso em: 8 ago. 2024.

RIOS, Arthur. **Regularização fundiária urbana**: procedimento administrativo de regularização de áreas pela Lei n. 11.977/2009. Curitiba: Juruá, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Direito à moradia**. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1034:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 7 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800/pdf>. Acesso em: 17 mai. 2018.

