

**JÉSSICA CAROLINA DOS ANJOS GOMES**

**LEGITIMAÇÃO DE POSSE URBANA:**

**Instrumento de garantia da função social da propriedade e efetivação do  
direito à moradia**

FIC – MINAS GERAIS

2014

**JÉSSICA CAROLINA DOS ANJOS GOMES**

**LEGITIMAÇÃO DE POSSE URBANA:**

**Instrumento de garantia da função social da propriedade e efetivação do  
direito à moradia**

Monografia apresentada ao Curso de Direito das  
Faculdades Doctum, Unidade de Caratinga, como  
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador: Prof. Msc. Éder Marques de Azevedo.

FIC - CARATINGA

2014

## DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia, aos meus pais; meu namorado; meus familiares; meus amigos; minhas colegas de trabalho; minha amiga Priscilla Augusto pelo constante apoio e incentivo. Ao professor Éder pela dedicação e paciência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus que até aqui tem me sustentado. À minha mãe, amiga e companheira, exemplo de força e determinação, que inúmeras vezes renunciou aos seus sonhos em função dos meus e faz dos meus objetivos suas principais metas. Ao meu pai, aos meus primos, avós e tios; ao Victor pelo companheirismo; aos meus amigos e colegas de trabalho, em especial a Eglá e Morgana, que muito contribuíram para essa conquista. Agradeço também aos meus Mestres pela amizade e pelo conhecimento que me foi transmitido ao longo do curso, em especial ao Professor Éder Marques de Azevedo, pela compreensão e entusiasmo com que me orientou na realização deste trabalho; aos colegas de turma, que nessa jornada me ajudaram a ver os tempos difíceis como momentos de aprendizado e trocas, meu agradecimento.

## RESUMO

A presente monografia visa a analisar a “Legitimação de posse urbana: Instrumento de garantia da função social da propriedade e efetivação do direito à moradia”. O instituto da legitimação de posse consiste na transferência de domínio de terras devolutas pelo Poder Público, que estejam sendo cultivadas e que estejam sendo utilizadas como moradia habitual. Já as terras devolutas são aquelas pertencentes ao patrimônio público, mas que não estão destinadas a nenhum fim. Neste sentido, será questionado em se tratando de bens públicos constituídos como terras devolutas, é a legitimação de posse instrumento hábil para garantir o cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia. Sendo assim, pretende-se afirmar que o instituto da legitimação de posse também é passível para bens públicos, constituídos como devolutas, quando estes não possuírem afetação administrativa. Embora seja um ato discricionário da Administração Pública e necessita de legislação autorizativa, a legitimação de posse urbana, sobre as terras devolutas, é um instrumento hábil para garantia da função social da propriedade e efetivação do direito à moradia.

**Palavras-chaves:** bens públicos; terras devolutas; função social da propriedade; direito à moradia; legitimação de posse.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS.....</b>	<b>10</b>
<b>1 POSSE E PROPRIEDADE .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1 Posse.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Direito de Propriedade.....</b>	<b>21</b>
<b>2 BENS PÚBLICOS .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Classificação dos bens públicos .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 Características dos bens públicos.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3 Terras devolutas .....</b>	<b>33</b>
<b>3 LEGITIMAÇÃO DE POSSE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Direito de moradia e a função social da propriedade de bens públicos .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2 Legitimação de Posse.....</b>	<b>39</b>
<b>3.3 As novas alterações introduzidas pela Lei nº12.424 .....</b>	<b>42</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>47</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia, cujo tema é a “Legitimação de Posse Urbana: Instrumento de garantia da função social da propriedade e efetivação do direito à moradia” tem como objetivo analisar se o instituto da legitimação de posse sobre bens públicos constituídos como terras devolutas, compreendidas em áreas urbanas, é um instrumento hábil para a garantia da função social da propriedade e efetivação ao direito fundamental à moradia. Assim sendo, temos como problema de pesquisa: em se tratando de bens públicos constituídos como terras devolutas, é a legitimação de posse instrumento hábil para garantir o cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia?

A esse respeito, tem-se como metodologia a pesquisa teórico-dogmática, realizada em doutrinas, artigos e a investigação da legislação aplicada à legitimação de posse, haja vista a necessidade de explicação de cunho bibliográfico dos capítulos da monografia. Em face do universo discutido, o trabalho se revela trans e interdisciplinar, vez que aborda discussões envolvendo o Direito Administrativo, o Direito Constitucional, bem como a correspondência com o Direito Civil.

Tem-se como marco teórico da presente monografia, as ideias sustentadas por Edmir Netto de Araújo, que entende:

Não se trata de usucapião de bem público (embora tenha vindo a substituir a usucapião *pro labore* na C.F. de 1976, art. 171), mas de reconhecimento do Poder Público em legitimar certas ocupações, em decorrência do princípio da função social da propriedade, como forma excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou terra pública sem utilização, ocupada, cultivada e habitada por longo tempo por particular.<sup>1</sup>

Esta pesquisa levantou como solução hipotética, confirmada ao longo do trabalho, que o cumprimento da função social da propriedade não deve se limitar apenas às restrições impostas à propriedade privada, mas também atingir aos bens públicos, quando estes não são revestidos de afetação administrativa (destinação específica). Embora seja decorrente de ato discricionário da Administração Pública e se exija legislação autorizativa, a legitimação de posse é um instrumento essencial para efetivação do direito à moradia, assim como do cumprimento da função social do bem público.

---

<sup>1</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1171-1172.

Neste sentido, a presente monografia está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo intitulado de “Posse e Propriedade”, aborda as teorias da posse, conceito, objeto e sobre o direito de propriedade.

Já no segundo capítulo, denominado “Bens públicos”, apontam-se elementos fundamentais para a compreensão dos bens públicos, bem como as terras devolutas.

Por derradeiro, o terceiro e último capítulo, a saber, “Legitimação de posse e função social da propriedade”, realiza uma análise sobre o direito de moradia e a função social da propriedade de bens públicos; sobre o instituto da legitimação de posse e sobre as novas alterações introduzidas pela Lei nº 12.424.



## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a importância da legitimação de posse urbana, é fundamental a análise de alguns conceitos centrais com o objetivo de investigar os impactos de tal instrumento sobre os bens públicos, verificando-se, assim, a validade e legitimidade de tal instrumento.

Nesse propósito, devem ser considerados os seguintes conceitos, dentre os quais se incluem a concepção de “bens públicos”, a compreensão das “terras devolutas”, a percepção da “função social da propriedade”, bem como a visão doutrinária de “direito à moradia”, e o entendimento da “legitimação de posse” os quais se passa a explanar a partir de então.

No que diz respeito aos bens públicos, Hely Lopes Meirelles define que: “bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais”.<sup>2</sup>

O artigo 98 do Código Civil expõe o conceito de bens públicos: “são públicos os bens do domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.<sup>3</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua os bens públicos como:

Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivamente autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.<sup>4</sup>

Ademais, as terras devolutas, conforme o entendimento de Diogenes Gasparini pode ser conceituada como: “aquela que não está destinada a qualquer uso público, nem legitimamente integrada ao patrimônio particular”.<sup>5</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe que:

Continua válido o conceito residual de terras devolutas como sendo todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 459.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 05 de abril de 2014.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p.920.

<sup>5</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1019.

domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público.<sup>6</sup>

José dos Santos Carvalho Filhos, conceitua como sendo:

Terras devolutas são as áreas que, integrando o patrimônio das pessoas federativas, não são utilizadas para quaisquer finalidades públicas específicas. Fazem parte do domínio terrestre da União, Estados e Municípios e, enquanto devolutas, não têm uso para serviços administrativos. Por serem bens patrimoniais com essas características, as terras devolutas se enquadram como bens dominicais.<sup>7</sup>

Outrossim, o princípio da função social da propriedade como define Di Pietro, é “a propriedade tem uma função social de modo que ou o seu proprietário a explora e mantém dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem comum, ou ela não se justifica”.<sup>8</sup>

O princípio da função social como garantia de que o direito da propriedade urbana tenha uma destinação social exige o cumprimento dos requisitos propostos no plano diretor da cidade, conforme descrito no artigo 182, §2º da Constituição Federal, que expõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>9</sup>

Assim, o direito à moradia sendo um direito social de 2ª geração conforme descrito no artigo 6º da Constituição Federal, dispõe: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.<sup>10</sup>

Direito à moradia foi conceituado por Carlos Cazalis como: “integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, dignidade e saúde física e mental”.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 779.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 1.050.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 134.

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002, p. 112-113.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>11</sup> CAZALIS, Carlos. **Um direito humano fundamental desde 1948**. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt). Acessado em: 15 de fevereiro de 2014.

José Afonso da Silva conceitua o direito de moradia como:

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No “morar” encontramos à ideia básica de habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo *morar*, do latim “*morari*”, que significa demorar, ficar. Mas é evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia.<sup>12</sup>

Por fim, o instituto da legitimação de posse, que é entendida por José dos Santos Carvalho Filho como: “o instrumento através do qual o Poder Público, reconhecendo a posse legítima do interessado e a observância dos requisitos fixados em lei, transfere a ele a propriedade de área integrante do patrimônio público”.<sup>13</sup>

Para melhor conceituar a Legitimação de Posse, Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende:

A legitimação de posse, por sua vez, também oriunda da época do Império (Lei nº 601, de 18-9-1850), é na verdade transferência de domínio, transformando-se a situação de fato da posse pacífica de terras cultivadas e moradia habitual e permanente do posseiro, em situação dominical de direito.<sup>14</sup>

Em face dessa conceituação central para o presente trabalho, passamos, neste momento, ao desenvolvimento dos argumentos ora expostos.

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 315.

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 1049.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 543.

## 1 POSSE E PROPRIEDADE

### 1.1 Posse

Conforme entendimento de Nelson Rosenvald “a origem da posse é historicamente justificada no poder físico sobre as coisas e na necessidade do homem se apropriar de bens”.<sup>15</sup>

Há duas teorias que ajudam a explicar o conceito de posse. Tem-se a teoria subjetiva, defendida por Savigny e a teoria objetiva, que tem como seu principal defensor Ihering.

A primeira entende que a posse constitui-se no direito que a pessoa tem de dispor da coisa, com a intenção de tê-la e de protegê-la contra a intervenção de outrem. Para essa teoria é necessário a caracterização de dois elementos: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* configura a detenção física da coisa. É “o elemento que se traduz no controle material da pessoa sobre a coisa, podendo dela imediatamente se apoderar, servir e dispor, possibilitando ainda a imediata oposição do poder de exclusão em face de terceiros”.<sup>16</sup> Já o *animus* é quando há indivíduo com interesse próprio na coisa e com a intenção de defendê-la, contra a intervenção de outrem. Para configurar o *animus*, a pessoa deve ter vontade de ter a coisa como sua e exercer o direito de propriedade. Venosa entende que o *animus* é o “elemento subjetivo, a intenção de proceder com a coisa como faz normalmente o proprietário”.<sup>17</sup>

Para melhor ilustrar o *animus domini*, abaixo está descrito o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, que assim dispõe:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. EXCEÇÃO DE USUCAPIÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO ANIMUS DOMINI. REEXAME DE PROVAS. PRETENSÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. 1. Rever a conclusão da instância ordinária de que o Município não conseguiu comprovar o *animus domini*, isto é, que tem a posse da área desapropriada pelo tempo necessário, destinando-a ao uso do povo, é providência incompatível com a via eleita, nos termos do disposto na Súmula 7 desta Corte. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 60.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 39.

<sup>18</sup> BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial : AgRg no AREsp 489712 SP 2014/0060205-3 Relator: Ministro Og Fernandes.Data de Julgamento: 27/05/2014, T2 - Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 17/06/2014 Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25131515/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-489712-sp-2014-0060205-3-stj>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

Por outro lado, a teoria objetiva, defendida por Ihering, conforme dito, entende que a posse configura-se como o poder de fato sobre a coisa. Para sua caracterização é necessário apenas o elemento do *corpus*, que consiste na exteriorização do domínio.

A teoria adotada pelo Código Civil Brasileiro é a objetiva defendida por Ihering, que vai de encontro com o disposto no artigo 1.196 do referido código, ao expor o conceito de possuidor: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.<sup>19</sup>

Assim sendo, o Código conceitua o possuidor como aquele que age como se proprietário fosse, pois, exerce algum dos poderes inerentes a propriedade; já Ihering entende que a posse surge a partir da exteriorização da propriedade.

Em alguns momentos haverá o aparecimento no Código Civil de algumas ideias defendidas por Savigny, como a apreensão material da coisa. Mas a teoria adotada pelo Código, sem dúvida, a objetiva.

Enfim, a posse poderá ser conceituada conforme ensinamento de Caio Mario como “uma situação de fato, em que uma pessoa, que pode ou não ser a proprietária, exerce sobre uma coisa atos e poderes ostensivos, conservando-a e defendendo-a”.<sup>20</sup>

É de grande relevância fazer-se a conceituação da detenção, pois o detentor (fêmul) não pode ser confundido com o possuidor. Aquele é o que exerce a posse em nome de outrem. Assim sendo, o caseiro, será apenas mero detentor, pois exerce a posse em nome de seu patrão. O instituto da detenção vem exposto no artigo 1.198 do Código Civil, que expõe:

Artigo 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.

Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário.<sup>21</sup>

Para melhor ilustrar a detenção, abaixo está descrito o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que assim dispõe:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO REIVINDICATÓRIA - REQUISITOS - COMPROVAÇÃO - BENFEITORIAS - INDENIZAÇÃO - NÃO CABIMENTO - MERA DETENÇÃO DO IMÓVEL. Constatada a presença de todos os requisitos indispensáveis para o sucesso da ação reivindicatória, ou seja, a titularidade do

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 05 de abril de 2014.

<sup>20</sup> ROSENVALD *apud* MARIO, 2012, p. 67.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 05 de abril de 2014.

domínio, a individualização da coisa, e a detenção injusta, incontestemente é a procedência da demanda. O direito de indenização pelas benfeitorias previsto no Código Civil diz respeito somente ao possuidor, não sendo a mesma prerrogativa conferida ao mero detentor do bem.<sup>22</sup>

A posse tem como objeto todos os bens inerentes à propriedade. Os bens corpóreos são aqueles de existência física, concretos, visíveis e que podem ser utilizados pelo homem. São exemplos uma casa, automóvel, etc. Flávio Tartuce conceitua bens corpóreos como “aqueles bens que possuem existência corpórea, podendo ser tocado. Exemplos: uma casa, um carro”.<sup>23</sup>

Também pode ser objeto da posse os bens incorpóreos, que são aqueles de existência abstrata. Podem ser exemplificados pelo direito autoral, o *software*, etc. Carlos Alberto Gonçalves conceitua bens incorpóreos como “são os que têm existência abstrata ou ideal, mas valor econômico, como o direito autoral, o crédito, a sucessão aberta, o fundo de comércio etc. São criações da mente reconhecidas pela ordem jurídica”.<sup>24</sup>

No que diz respeito à natureza jurídica da posse, há uma discussão se a posse configura um direito ou apenas um fato. Para Fábio Ulhoa “a expressão posse é ambígua e designa tanto o fato jurídico que, na norma, é descrito como antecedente do direito aos interditos ou à aquisição por usucapião como a faculdade de agir em defesa de seus interesses, quando ameaçados ou lesionados”.<sup>25</sup>

Sobre esse questionamento, há alguns entendimentos que merecem nosso relevo. Savigny sustenta que a posse é um fato e um direito.<sup>26</sup> A posse em si mesma configura o fato e o direito será decorrente dos efeitos por ela produzidos. Já Ihering entende que a posse é um direito.<sup>27</sup> Há outros juristas, como Beviláqua, que sustentam que a natureza jurídica da posse configura como um fato.<sup>28</sup> O entendimento que prevalece nas doutrinas é a sustentada por Ihering, que reconhece a posse como um direito.

<sup>22</sup> BRASIL, **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. AC: 10210100042477001 MG , Relator: Luciano Pinto, Data de Julgamento: 16/01/2014, Câmaras Cíveis / 17ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/01/2014. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118731117/apelacao-civel-ac-10210100042477001-mg>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

<sup>23</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 147.

<sup>24</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 201.

<sup>25</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil, volume 4: Direito das coisas, direito autoral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 32.

<sup>26</sup> RODRIGUES, Silvío. **Direito civil: Direito das coisas**. 28. ed. rev. aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003, p. 20.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 2003, p. 21.

<sup>28</sup> “Beviláqua, entre muitos, e a meu ver com razão, entende que a posse é mero estado de fato, que a lei protege em atenção à propriedade, de que ela é a manifestação exterior” (RODRIGUES, Silvío. **Direito civil: Direito das coisas**. 28. ed. rev. aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003, p. 21).

Quanto à sua classificação, a posse pode ser classificada quanto à extensão da garantia possessória em posse direta e indireta. A posse direta é o poder de fato sobre a coisa; já a posse indireta é aquela que cede o bem para uso de outrem. As posses direta e indireta encontram-se fundamentadas no artigo 1.197 do Código Civil, que dispõe: “a posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto”.<sup>29</sup>

Quanto à simultaneidade da posse, há uma modalidade denominada como composses. A composses ocorre quando duas ou mais pessoas, exercem ao mesmo tempo, poderes inerentes ao domínio da coisa. Conforme artigo 1.199 do Código Civil, a composses ocorre quando “duas ou mais pessoas possuem coisa indivisa, poderá cada uma exercer sobre ela atos possessórios, contanto que não excluam os dos outros compossuidores”.<sup>30</sup>

Poderá ser classificada também quanto aos vícios objetivos, sendo em posse justa e injusta. A posse justa vai ocorrer quando não empregar violência, a clandestinidade ou a precariedade. Na posse justa a coisa é adquirida com legitimidade, sem haver vícios. Conforme exposto no artigo 1.200 do Código Civil “é justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária”.<sup>31</sup> Já a posse injusta é aquela adquirida com algum vício e com o emprego da violência, clandestinidade e precariedade.

Para melhor entendimento, faz necessária a conceituação dos três elementos caracterizadores da posse justa e injusta. A posse violência é aquela que emprega ato de força (natural, física e moral) e com o emprego de ameaça. Fábio Ulhoa conceitua posse violenta como:

A obtida mediante o uso indevido da força. O novo possuidor desapossa o antigo usando a força física direta (empurra-o para fora do veículo), ameaçando a vida ou integridade deste (aponta-lhe arma de fogo), rompendo travas, cercas, fechaduras ou outros tipos de obstáculos (desativa o segredo do cofre) etc.<sup>32</sup>

Já a posse clandestina é a que ocorre às escondidas, ou seja, quando alguém ocupa a coisa de outrem, sem que ninguém veja. Venosa interpreta a posse clandestina como “aquela obtida à socapa, às escondidas, com subterfúgios, estratégias, manhas, artimanhas e ardis”.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

<sup>30</sup> *Idem*

<sup>31</sup> *Idem*

<sup>32</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil, volume 4: Direito das coisas, direito autoral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 35.

<sup>33</sup> VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 67.

Por fim, a posse precária surge quando houver a recusa em devolver a coisa no prazo e condições previstas para sua devolução. Silvio Rodrigues entende posse precária como “a posse daquele que, tendo recebido a coisa para depois devolvê-la (como o locatário, o comodatário, o usufrutuário, o depositário, etc), a retém indevidamente, quando ela lhe é reclamada”.<sup>34</sup>

A posse poderá ser classificada quanto à sua subjetividade, sendo em posse de boa-fé e má-fé. A posse de boa-fé vai ocorrer quando o possuidor tem certeza que é o proprietário da coisa, desconhecendo qualquer vício e obstáculos que impeçam a aquisição da coisa. O possuidor crê que sua posse é legítima. A posse de boa-fé vem exposta no artigo 1.201 do Código Civil que dispõe:

Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.  
Parágrafo único: O possuidor com justo título tem por si a presunção de boa-fé, salvo prova em contrário, ou quando a lei expressamente não admite essa presunção.<sup>35</sup>

O justo título, acima citado, diz respeito a um documento que transmite o domínio e a posse da coisa, quando não houver vício que impeça sua transmissão. Silvio Rodrigues conceitua justo título como “título hábil para conferir ou transmitir direito à posse, se proviesse do verdadeiro possuidor ou proprietário”.<sup>36</sup>

Para melhor ilustrar a posse de boa-fé, abaixo esta descrito uma julgado acerca do tema:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE TERCEIRO. COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA NÃO REGISTRADO. PROTEÇÃO DA POSSE (SÚMULA N. 84/STJ). BOA FÉ PRESUMIDA. 1. O entendimento jurisprudencial assente na Corte é no sentido de que, ao adquirente de boa-fé é possível proteger sua posse imobiliária pelo manejo de embargos de terceiros, ainda que não tenha sido feito, como na hipótese em causa, o registro na serventia extrajudicial competente, cabendo-lhe apenas a prova por outros meios da aquisição anterior. Está em causa na hipótese, a disposição inscrita na Súmula nº 84 do colendo Superior Tribunal de Justiça. Precedentes do TRF-1ª Região. 2. No caso em exame presume-se a boa-fé do adquirente de imóvel - que juntou aos autos compromisso particular de compra e venda celebrado em data anterior à da citação no processo executivo. À embargada compete provar não ter sido realizado o negócio jurídico para comprovar alegação de fraude à execução. Não fora alegada a falsidade do documento e nem requerida a

<sup>34</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: Direito das coisas**. 28. ed. rev. aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003, p. 28.

<sup>35</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

<sup>36</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: Direito das coisas**. 28. ed. rev. aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003, p. 32.



comprovação de pagamento do preço do imóvel ou de ter sido declarada a transação imobiliária em Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física. 3. Nega-se provimento ao recurso de apelação.<sup>37</sup>

Já a posse de má-fé, ocorre quando o possuidor tem conhecimento dos vícios na aquisição da posse, mas os ignora. Encontra-se fundamentado no artigo 1.202 do Código Civil, que prega: “a posse de boa-fé só perde este caráter no caso e desde o momento em que as circunstâncias façam presumir que o possuidor não ignora que possui indevidamente”.<sup>38</sup>

Para o melhor entendimento da posse de má-fé, segue o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que dispõe:

DIREITO CIVIL. RETENÇÃO OU INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. IMPOSSIBILIDADE. POSSE DE MÁ-FÉ. In casu, percebe-se que os réus, ora apelantes, obraram com má-fé ao ocupar indevidamente o imóvel da autora, não se caracterizando as benfeitorias indenizáveis a teor do art. 1220 do CC/02.<sup>39</sup>

Quanto a seus efeitos, a posse poderá ser classificada em posse *ad usucapionem* e posse *ad interdicta*. A posse *ad usucapionem* é a que origina a usucapião, desde que cumprido os requisitos legais. Já a posse *ad interdicta* é a que pode ser defendida pelas ações possessórias (proteção da posse).

Enfim, a posse poderá ser classificada quanto ao tempo, sendo em posse nova e velha. A posse nova é aquela menor de ano e dia; já a posse velha é a maior de ano e dia.

Quanto aos efeitos da posse, a mesma poderá ser classificada: pelo direito aos frutos, pela responsabilidade civil do possuidor, pelo direito as benfeitorias e pela usucapião.

Quanto aos frutos, Nelson Rosenvald o conceitua como sendo: “as utilidades econômicas que a coisa periodicamente produz, sem alteração ou perda da sua substância”.<sup>40</sup>

Os frutos poderão ser classificados em naturais (frutos da árvore), industriais (produção de uma fábrica de carros) ou civis (juros). Conforme disposto no artigo 1.215, do

<sup>37</sup> BRASIL, **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Apelação Cível: AC 69806 MA 2000.01.00.069806-7. Relator: Juiz Federal Rodrigo Navarro de Oliveira. Data de Julgamento: 16/08/2011, 5ª Turma Suplementar. Data de Publicação: e-DJF1 p.274 de 24/08/2011. Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20447565/apelacao-civel-ac-69806-ma-20000100069806-7-trf1>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>39</sup> BRASIL, **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. AC: 10024101258002001 MG, Relator: Cabral da Silva, Data de Julgamento: 16/07/2013. Câmaras Cíveis / 10ª Câmara Cível. Data de Publicação: 26/07/2013 Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116040828/apelacao-civel-ac-10024101258002001-mg> Acessado em: 19 de junho de 2014.

<sup>40</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 170.

código civil: “Os frutos naturais e industriais reputam-se colhidos e percebidos logo que são separados; os civis reputam-se percebidos dia por dia”.<sup>41</sup>

Em se tratando de possuidor de boa-fé, o mesmo terá direito aos frutos da coisa possuída, conforme a inteligência do *caput*, do artigo 1.214 da referida lei, que dispõe: “O possuidor de boa-fé tem direito, enquanto ela durar, aos frutos percebidos”.<sup>42</sup> Quando cessar a boa-fé do possuidor os frutos pendentes e colhidos deverão ser restituídos, conforme parágrafo único do artigo 1.214, que dispõe: “Os frutos pendentes ao tempo em que cessar a boa-fé devem ser restituídos, depois de deduzidas as despesas da produção e custeio; devem ser também restituídos os frutos colhidos com antecipação”.<sup>43</sup>

Quanto ao possuidor de má-fé, o mesmo deverá responder pelos frutos colhidos e percebidos enquanto sua posse de má-fé perdurar, mas haverá direito as despesas que teve com a produção e custeio, conforme artigo 1.216, que dispõe: “O possuidor de má-fé responde por todos os frutos colhidos e percebidos, bem como pelos que, por culpa sua, deixou de perceber, desde o momento em que se constituiu de má-fé; tem direito às despesas da produção e custeio”.<sup>44</sup>

Em se tratando da responsabilidade civil do possuidor pela deteriorização da coisa, o possuidor que se encontra de boa-fé não responde pela deteriorização ou perda da coisa, desde que não tenha dado causa ao incidente, conforme disposto no artigo 1.217 do Código Civil, que assim determina: “O possuidor de boa-fé não responde pela perda ou deteriorização da coisa, que não der causa”.<sup>45</sup>

Já o possuidor de má-fé responderá pela deteriorização ou perda da coisa, mesmo que accidental, salvo se o mesmo conseguir comprovar que o fato ocorreria também ao proprietário. Para exemplificar, temos a seguinte situação: o raio que atingi uma casa, o fato poderia ocorrer tanto com o possuidor, quanto com o proprietário. O mesmo encontra-se exposto no artigo 1.218 do Código Civil, que dispõe: “O possuidor de má-fé responde pela perda, ou deteriorização da coisa, ainda que accidentais, salvo se provar que de igual modo se teriam dado, estando ela na posse do reivindicante”.<sup>46</sup>

Quanto ao direito às benfeitorias, o possuidor estando de boa-fé terá direito a indenização e retenção pelas benfeitorias necessárias e úteis (desde que expressamente

---

<sup>41</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>42</sup> *Idem*

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> *Idem*.

autorizadas pelo proprietário); quanto às voluptuárias, as mesmas poderão ser levantadas pelo possuidor e caso dê, poderão ser retiradas, desde que não traga estragos a coisa, conforme disposto no artigo 1.219, que diz:

O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis.<sup>47</sup>

Quanto ao possuidor de má-fé só terá indenização pelas benfeitorias necessárias; já o direito à retenção<sup>48</sup> e a voluptuária, o mesmo não terá direito, conforme exposto no artigo 1.220 do código civil, que diz: “ao possuidor de má-fé serão ressarcidas somente as benfeitorias necessárias; não lhe assiste o direito de retenção pela importância destas, nem o de levantar as voluptuárias”.<sup>49</sup>

Enfim, a usucapião configura-se como um dos principais efeitos da posse, pois a partir dela haverá a aquisição da propriedade pela posse, desde que preenchido os requisitos impostos.

Nelson Rosendal explica que a usucapião “é um dos efeitos mais importantes da posse, pois a via pela qual a situação fática do possuidor será convertida em direito de propriedade e em outro direito real”.<sup>50</sup>

O primeiro modo de aquisição da posse é tendo em vista a manifestação do agente. A posse poderá ser adquirida por ato unilateral (apreensão) e ato bilateral (tradição)<sup>51</sup>. O ato unilateral, através da apreensão, recai sobre coisas abandonadas ou que não sejam de ninguém. Já o ato bilateral, através da tradição, consiste na entrega da coisa de um possuidor a outro.

Há também a aquisição, tendo em vista a origem da posse que pode ser dividida em originárias e derivadas. A originária ocorre quando os vícios do antecessor não são passados para o novo dono, pois nasceu uma nova posse. O derivado é quando o novo possuidor recebe

<sup>47</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>48</sup> “Faculdade legal conferida ao credor de conservar em seu poder a coisa que possui de boa-fé, pertencente ao devedor, ou de recusar-se a restituí-la até que seja satisfeita a obrigação”. (Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/291992/direito-de-retencao>).

<sup>49</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

<sup>50</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 191.

<sup>51</sup> “No linguajar coloquial, o termo tradição significa a simples entrega de bem móvel, na acepção jurídica concerne à entrega da coisa com o exclusivo objetivo de transmitir propriedade”. (Disponível em: FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 519).

a coisa através da tradição com os vícios que continham na posse anterior. Ou seja, se a posse era clandestina, a mesma continuará a ser, mesmo sendo um novo possuidor.

O artigo 1.205 do Código Civil descreve as pessoas que podem adquirir a posse: “Artigo 1.205. A posse pode ser adquirida: I – pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante; II – por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação”.<sup>52</sup>

Conforme já mencionado no referido artigo, a posse só poderá ser adquirida pela pessoa que a pretende e em casos de incapacidade da pessoa, os mesmos deverão ser representados, em se tratando de ato jurídico. O incapaz poderá adquirir por seu comportamento sem a necessidade de representação, em se tratando de apreensão, por exemplo. E o outro meio de aquisição da posse é por terceiro, sem mandato, desde que o beneficiário ratifique o ato.

Só se dará a perda da posse quando a mesma cessar, com ou sem o consentimento do possuidor. Conforme artigo 1.223 do Código Civil “perde-se a posse quando cessa, embora contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem, a qual se refere o artigo 1.196”.<sup>53</sup>

Assim sendo, a perda da posse poderá ocorrer também, quando o possuidor sabendo que esta ocorrendo o esbulho<sup>54</sup>, nada faz ou quando vai tentar recuperar a coisa, é recepcionado com atos de violência. Conforme o artigo 1.224 do Código Civil, “só se considera perdida a posse para quem não presenciou o esbulho, quando, tendo notícia dele, se abstém de retornar a coisa, ou tentando recuperá-la, é violentamente repellido”.<sup>55</sup>

Para melhor entendimento do instituto da posse, faz-se necessário o estudo da propriedade.

## 1.2 Direito de Propriedade

O direito de propriedade passou por várias transformações no decorrer da história, principalmente na passagem do Estado Liberal para o Estado Social, onde houve a modificação do modelo individualista para o de propriedade funcionalizada, demarcada pela sua relativização resultante da função social da propriedade.

---

<sup>52</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> O esbulho configura-se como a perda dos poderes inerentes a posse, podendo ser de forma violenta ou não.

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

Na Roma antiga, o direito de propriedade era tido como um direito absoluto, que perdurou até o século XVIII. No modelo individualista, a propriedade encontrava-se nas mãos daqueles que tinham o poder, ficando os demais sem qualquer direito de propriedade.

Com o advento da Revolução Francesa em 1789, houve a inauguração do Estado Liberal, onde surgiram os direitos fundamentais de primeira geração, os direitos civis, e políticos, sendo os que mais se aproximavam dos anseios da liberdade individual perante o estado absoluto.

Mesmo estando no Estado Liberal, a propriedade ainda havia caráter absoluto, sendo este decorrente do direito de liberdade individual. A ideia de liberal pregaria a propriedade como amplo direito de usar, gozar e dispor da melhor maneira, de modo que a propriedade se encontrava inserida no rol de direitos fundamentais de primeira geração.

O direito de propriedade trouxe grandes efeitos em diversos ordenamentos jurídicos, inclusive no brasileiro, através do código civil de 1916, que ficou marcado pela ideia de liberal de propriedade.

A propriedade na visão liberal era totalmente patrimonialista e individualista, fato que preservava os valores inerentes à liberdade.

Embora o liberalismo tenha trazido à liberdade dos cidadãos à frente do poder absoluto, o mesmo trouxe grandes desigualdades. Sendo assim, começou a discussão de como realizar a igualdade e justiça, fato que o Estado Liberal encontra-se distante.

Com isso, trouxe a ruína do Estado Liberal e com isso o início do Estado Social, dentre os quais foram trazidos os direitos sociais de segunda geração, direitos sociais, culturais e econômicos.

Com o início do Estado Social, os interesses coletivos eram os de buscar a justiça e igualdade, bem distintos daqueles priorizados no Estado Liberal. Houve uma evolução da noção de propriedade, que deixa cada vez mais o caráter absoluto, em vista dos interesses mais gerais.

A função social da propriedade surgiu no século XIX, e perdurou até a metade do século XXI no Estado Social. Foi instituída em nosso ordenamento jurídico, através do artigo 5º, XXIII da Constituição Federal que expõe:

Artigo 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXIII - a propriedade atenderá sua função social.<sup>56</sup>

E pelo artigo 170, III da Constituição Federal, que expõe:

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)  
III – Função social da propriedade.<sup>57</sup>

A expressão função social procede do latim *functio*, cujo significado é de “cumprir algo ou desempenhar um dever ou uma atividade”.<sup>58</sup>

O princípio da função social da propriedade foi conceituado por Bandeira de Mello, como:

Função social da propriedade é tomada como necessidade de que uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradição com estes mesmo propósitos de proveito coletivo.<sup>59</sup>

Diferentemente do que era pregado no liberalismo, onde o direito de propriedade era exercido da forma em que o proprietário achasse conveniente, a função social da propriedade traz além de direitos, os deveres a serem cumpridos pelo proprietário. Assim sendo, as garantias individuais já não davam mais conta das relações sociais geradas pela divisão do trabalho social.

No tocante a função social da propriedade urbana, desde o século XIX é identificado grandes problemas urbanos entorno da má administração das prefeituras e municípios na gestão do trabalho e lazer.

Para ter um espaço de cidadania e solidariedade é *mister* a observância do §2º do artigo 182 da Constituição Federal que dispõe:

Artigo 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

<sup>56</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002, p. 16.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 109

<sup>58</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 307.

<sup>59</sup> MELO *apud* MELLO.

§2º - A propriedade cumpre sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>60</sup>

Assim, a função social da propriedade poderá ser cumprida, através de normas impostas no plano diretor da cidade. Conforme descrito no §1º do artigo 182 da Constituição Federal “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.<sup>61</sup>

Para às áreas urbanas que deixam de cumprir com a função social da propriedade, estarão sujeitas ao parcelamento, edificações ou utilização compulsória, conforme demanda social.

Já no Código Civil, a função social da propriedade esta exposta no §1º, 1.228 que dispõe:

Artigo 1228. O proprietário tem, a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.  
§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.<sup>62</sup>

A faculdade de usar consiste em utilização da coisa de acordo com sua destinação econômica; a faculdade de gozar vai ocorrer quando houver a exploração econômica da coisa, com a extração de frutos e produtos; faculdade de dispor da coisa é a possibilidade de alteração a substância da coisa; e por fim, a faculdade de reivindicar ocorre quando o proprietário do bem móvel ou imóvel serve-se de ação reivindicatória para reaver o bem.

A função social foi instalada como cláusula geral em nosso código civil. Conforme entendimento de Rosenvald:

Isto é, a técnica de legislar, pela qual a norma é regida de forma intencionalmente lacunosa e vaga, com grande abertura semântica. Por sua generalidade e imprecisão, faculta ao magistrado uma interpretação que se ajuste ao influxo contínuo dos valores sociais, promovendo-se uma constante atualização no sentido da norma.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002, p. 16.

<sup>61</sup> *Ibidem*, 2002, p. 112.

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso: 18 de abril de 2014.

<sup>63</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012, p. 319.

Por fim, vale destacar, que o direito de propriedade passou por muitas modificações ao longo do tempo, vindo a superar o caráter absoluto, exclusivo e perpétuo, para adequá-lo ao atendimento da função social da propriedade. E para atender a função social da propriedade, a Constituição Federal trouxe algumas limitações ao direito de propriedade. Assim sendo, o titular de domínio limita-se a cumprir com o princípio da função social da propriedade, não podendo haver o uso abusivo da propriedade e nem o desuso.



## 2 BENS PÚBLICOS

### 2.1 Classificação dos bens públicos

Os bens públicos conforme disposto no art. 98 do Código Civil, são entendidos como: “são públicos os bens do domínio nacional pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.<sup>64</sup>

Diogenes Gasparini conceitua os bens públicos como “todas as coisas materiais ou imateriais pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público e as pertencentes a terceiros quando vinculadas à prestação de serviço público”.<sup>65</sup>

Na mesma linha, assim define Carvalho Filho:

Todas aquelas que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federais, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como de autarquias e as fundações de direito público.<sup>66</sup>

Os bens públicos podem ser divididos em bens do domínio público e domínio privado. O primeiro refere-se aos bens de uso comum do povo e os bens de uso especial; os últimos referem-se aos bens dominicais.

Quanto à titularidade, os bens públicos são classificados em bens federais, bens estaduais e distritais e bens municipais. Os bens federais pertencentes à União e estão elencados no artigo 20 da Constituição Federal, conforme descrito:

Artigo 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

<sup>64</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>65</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 943.

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 993.

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;  
 VI - o mar territorial;  
 VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;  
 VIII - os potenciais de energia hidráulica;  
 IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;  
 X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;  
 XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.  
 § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.<sup>67</sup>

Em relação aos bens estaduais e distritais, os mesmos estão elencados no artigo 26 da Constituição Federal, que dispõe:

Artigo 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:  
 I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, com a ressalva daquelas que se originem de obras da União;  
 II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio;  
 III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;  
 IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.<sup>68</sup>

Além dos bens listados, há mais bens pertencentes ao Estado, como por exemplo, os prédios estaduais, etc. Vale ressaltar, que o rol fixado constitucionalmente aos Estados é aplicado também ao Distrito Federal.

Já os bens municipais não foram mencionados constitucionalmente, embora muitos dos bens citados o pertençam. Nesse sentido:

Como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem ao Município. Integram-se entre seus bens, da mesma forma, os edifícios públicos e os vários imóveis que compõem seu patrimônio. E, por fim, os dinheiros públicos municipais, os títulos de crédito e a dívida ativa também são bens municipais.<sup>69</sup>

Quanto à sua destinação, os bens públicos são classificados em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, conforme exposto no artigo 99 do Código Civil que diz:

Art. 99. São bens públicos:  
 I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;  
 II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;  
 III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

<sup>67</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002, p. 27-28.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>69</sup> OLIVEIRA *apud* CARVALHO FILHO, 2005, p. 997.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.<sup>70</sup>

Os bens de uso comum do povo são aqueles destinados ao uso geral dos indivíduos, podendo ser federais, estaduais e municipais. Embora seja direcionado ao uso da coletividade, cabe ao Poder Público o direito de regulamentar o uso. São exemplos dos bens de uso comum do povo são os mares, as praias, os rios, as estradas, ruas, mirantes, ilhas e praças, etc.

Diogenes Gasparini conceitua bens de uso comum do povo como:

São as coisas móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público (União, Estado-Membro, Município, Distrito Federal), usáveis, sem formalidade, por qualquer do povo. São exemplos dessa espécie de bem os mares, as praias, os rios, as estradas, as ruas, as praças, as áreas verdes e de lazer.<sup>71</sup>

Para melhor ilustrar o bem de uso comum do povo, abaixo esta descrito uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, onde expõe:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO PARA ALIENAÇÃO. LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. Caso concreto em que os elementos de convicção disponíveis não permitem a conclusão de que o bem possui natureza de bem público de uso comum do povo. O ente municipal cumpriu com sua competência de dar destinação ao bem público, afetando e desafetando o imóvel na forma legal, sem que o autor alinhasse razões ou provas de eventual vício no procedimento administrativo. NEGADO SEGUIMENTO AO APELO.<sup>72</sup>

Já os bens de uso especial são aqueles destinados à execução de serviços administrativos e serviços públicos em geral, podendo ser federais, estaduais e municipais. Alguns exemplos de bens de uso especial seriam os imóveis que tenha a instalação de repartições públicas, bibliotecas, veículos oficiais, cemitérios públicos, aeroportos, os bens móveis usados pela administração, museus, etc.

Bens de uso especial foram conceituados por Celso Antônio Bandeira de Mello como “os afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, isto é,

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>71</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 945-946.

<sup>72</sup> BRASIL, **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.** Apelação Cível. - Número do processo: 70055792618 - Relatora: Marilene Bonzanini Bernardi - Data da Publicação: 11/10/2013. Disponível em: <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113368455/apelacao-civel-ac-70055792618-rs/inteiro-teor-113368465>. Acessado em: 23/05/2014.

locais onde ser realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública”.<sup>73</sup>

Para melhor ilustrar o bem de uso especial, abaixo esta descrita uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná da 1ª Região, onde expõe:

TRT-PR-18-10-2011 ARREMATAÇÃO. NULIDADE. BEM DESTINADO À UTILIDADE PÚBLICA. O imóvel em questão é utilizado como terminal rodoviário e ferroviário de Curitiba para proporcionar a infraestrutura necessária ao transporte coletivo do Município, beneficiando toda a população, o que caracteriza a sua finalidade pública e evidencia a ocorrência de afetação sobre o bem, a qual o tornou um bem público de uso especial. Nesse aspecto, o art. 100 do Código Civil Brasileiro dispõe que "os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.". Sentença que se mantém, diante da nulidade absoluta da arrematação levada a consecução nos autos.<sup>74</sup>

Enfim, os bens dominicais, são aqueles que não têm uma destinação pública definida. Por ser um bem disponível do Poder Público, o mesmo pode ser objeto de relação privada ou pública, por estar desprovido da afetação. Mas vale ressaltar, que a disponibilidade do bem é relativa, tendo em vista que os mesmos podem passar a ser afetados, passando do domínio privado para o público. Todos os bens que não forem de uso comum do povo e de uso especial, são bens dominicais. São exemplos de bens dominicais as terras devolutas, terrenos de marinha, prédios públicos desativados, etc.

Para melhor entendimento Carvalho Filho conceitua os bens dominicais como “as terras sem destinação específica, os prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa”.<sup>75</sup>

Para melhor ilustrar o bem dominical, abaixo esta descrito uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que dispõe:

REINTEGRAÇÃO DE POSSE ÁREA OCUPADA POR FAVELA DO JARDIM NORONHA III ASSIM CADASTRADA PELA MUNICIPALIDADE DESDE 1979 - IMÓVEL QUE NÃO SOFREU O PROCEDIMENTO DE AFETAÇÃO PÚBLICA BEM PÚBLICO DOMINICAL ASSIM CARACTERIZADO NOS TERMOS DO ART. 99, III, DO CC SOBRE O QUAL O PODER PÚBLICO TINHA A OBRIGAÇÃO E O DEVER DE FISCALIZAR RETOMADA DA PROPRIEDADE EM AFRONTA AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE

<sup>73</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 921.

<sup>74</sup> BRASIL, **Tribunal Regional do Trabalho do Paraná**. Arrematação. - Número do processo: 764819985902 PR 7648-1998-5-9-0-2 - Relator: Luiz Celso Napp - Data da Publicação: 18/10/2011. Disponível em: <http://trt-9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20602125/764819985902-pr-7648-1998-5-9-0-2-trt-9>. Acessado em: 28 de abril de 2014.

<sup>75</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1000.

MORADIA OCUPAÇÃO DA ÁREA A TÍTULO DE USO ESPECIAL DO SOLO URBANO AUTORIZADA PELO § 1º, DO ART. 183, DA CF IMPROCEDENCIA DA AÇÃO RECURSO DOS AUTORES PROVIDO, DESPROVIDO O DA MUNICIPALIDADE.<sup>76</sup>

Quanto à disponibilidade, os bens públicos podem ser divididos em bens indisponíveis, bens patrimoniais indisponíveis e bens patrimoniais disponíveis.

Os bens indisponíveis por caracterizar bem não-patrimonial, não podem ser alienáveis e nem onerados pelo Poder Público. Os bens de uso comum do povo enquanto for caracterizado como não-patrimonial, é considerado como bem indisponíveis. Carvalho Filho, conceitua bens indisponíveis como:

Aqueles que não ostentam caráter tipicamente patrimonial e que, por isso mesmo, as pessoas a que pertencem não podem dele dispor. Não poder dispor, no caso, significa que não podem ser alienados ou onerados nem desvirtuados das finalidades a que estão voltados. Significa, ainda, que o Poder Público tem o dever de conservá-los melhorá-los e mantê-los ajustados a seus fins, sempre em benefício da coletividade.<sup>77</sup>

Os bens patrimoniais indisponíveis são bens patrimoniais, que o Poder Público não pode dispor, tendo em vista, que estão afetados a uma destinação pública específica. Embora haja valor patrimonial, não podem ser alienados por serem utilizados efetivamente pelo Estado. São enquadrados nessa categoria os bens de uso especial.

Já os bens patrimoniais disponíveis são aqueles de natureza patrimonial, mas que não estão afetados, sendo possível a alienação, conforme estabelecer a lei. São enquadrados nessa categoria os bens dominicais, por serem aqueles que não têm destinação específica.

A afetação e desafetação é tema importante quando se trata da inalienabilidade dos bens públicos, pois quando um bem público estiver sido afetado, o mesmo não poderá ser alienado. A afetação ocorre quando um bem é utilizado para um fim público. Para Marcus Vinícius Corrêa Bittencourt, o significado de afetação é “conferir uma destinação pública a um determinado bem, caracterizando-o como bem de uso comum do povo ou bem de uso especial, por meio de lei ou ato administrativo”.<sup>78</sup>

Já a desafetação ocorre quando o bem não esta destinado a nenhum fim público. Desafetação é definida por Cretella Júnior como: “fato ou a manifestação de vontade do poder

<sup>76</sup> BRASIL, **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Apelação. Número do processo: APL: 102019220008260053 SP 0010201-92.2000.8.26.0053 - Relator: Ferraz de Arruda - Data de Julgamento: 17/08/2011 - Data da Publicação: 18/08/2011. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20279774/apelacao-apl-102019220008260053-sp-0010201-220008260053>. Acessado em: 28 de abril de 2014.

<sup>77</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 1001.

<sup>78</sup> AGUIAR *apud* BITTENCOURT, 2011, p. 17.

público mediante a qual o bem do domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporada ao domínio privado, do Estado ou do administrado”.<sup>79</sup>

Assim sendo, havendo a desafetação em bens de uso comum do povo e de uso especial, os mesmos passam a serem caracterizados como bens dominicais, pois passam a não ter uma destinação específica.

## 2.2 Características dos bens públicos

Os bens públicos são caracterizados pela inalienabilidade, impenhorabilidade, imprescritibilidade e não-onerabilidade.

A inalienabilidade é disciplinada no art. 100 do Código Civil, que expõe: “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinou”.<sup>80</sup> Os bens de uso comum do povo e de uso especial são inalienáveis por haver a afetação. Só poderão ser alienáveis, quando houver a desafetação dos bens e os mesmos passarem a ser caracterizados como bens dominicais.

A impenhorabilidade significa que os bens públicos não podem ser penhorados. Conforme disposto por Carvalho Filho, a penhora é:

é um ato de natureza construtiva que no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não cumprimento da obrigação. O bem sob penhora pode ser alienado a terceiros para que o produto da alienação satisfaça o interesse do credor.<sup>81</sup>

Para melhor ilustrar a característica da impenhorabilidade dos bens públicos, abaixo esta descrito uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, onde expõe:

IMPENHORABILIDADE DOS BENS. Os bens utilizados para a prestação de serviços públicos são bens públicos de - uso especial-, pois visam a assegurar a continuidade e a regularidade de sua destinação ao atendimento de necessidades coletivas contra quaisquer ingerências de particulares ou mesmo dos próprios agentes políticos, sendo tais bens norteados pelos institutos da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 558.

<sup>80</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>81</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 1005.

<sup>82</sup> BRASIL, **Tribunal Regional do Trabalho do Rio De Janeiro**. Agravo de Petição. Número do processo: AGVPET 8001420075010007 - Relator: Maria das Graças Cabral Viegas Paranhos - Data do Julgamento: 23/09/2013 - Data da Publicação: 02/10/2013. <http://trt-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24958079/agravo-de-peticiao-agvpet-8001420075010007-rj-trt-1>. Acessado em: 25 de abril de 2014.

A imprescritibilidade significa que os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião. Embora o interessado tenha a posse do bem público por tempo necessário à usucapião, não nascerá para ele o direito de propriedade, porque a posse não passará ao domínio pela impossibilidade da usucapião.

O art. 183, §3 da Constituição Federal, veda a aquisição dos bens públicos em áreas urbanas, conforme descrito abaixo:

Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, a adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.<sup>83</sup>

Para pacificar o entendimento sobre a aquisição de bens públicos pela usucapião, o art. 102 do Código Civil, dispõe: “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”.<sup>84</sup>

Enfim, a não-onerabilidade significa que os bens públicos não podem ser gravados com direito real de garantia, ou seja, não são passíveis de penhora, hipoteca ou anticresi.

No entanto, há precedentes jurisprudenciais que alega a possibilidade de usucapião de bens públicos sobre a alegação de que estes estão sujeitos ao cumprimento da função social da propriedade.

Usucapião – Bem Público – Distrito de Campinas – Terrenos desapropriados e vendidos para construção de indústrias – EMDEC constituída para proceder à formação do Distrito Industrial – Afastamento da alegação de impossibilidade jurídica do pedido, em razão da desafetação dos bens imóveis desapropriados – Possibilidade de alienação – Recurso provido por maioria.<sup>85</sup>

A falta de afetação administrativa de um imóvel público já revela que o mesmo não está cumprindo com o princípio da função social da propriedade, o que, neste caso, trouxe razoável o cumprimento da regra de sua inalienabilidade e imprescritibilidade.

---

<sup>83</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002. p. 113.

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>85</sup> BRASIL, **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Usucapião – Bem público. Apelação nº 9172311-97.2007.8.26.0000 SP. Relator: José Luiz Gavião de Almeida. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/acordao-usucapiao.pdf>. Acessado em: 09 de junho de 2014.

### 2.3 Terras devolutas

As terras anteriormente existentes no Brasil eram públicas e pertencentes a Portugal. A primeira fase denominada como das sesmarias, visava à colonização, realizando primeiramente a divisão das terras em capitanias hereditárias, em que o donatário deveria distribuir em sesmarias. As sesmarias era a concessão de pedaços de terras aos particulares interessados em cultivá-las e em contrapartida pagava um valor em cima dos frutos percebidos. Esse regime de concessão das sesmarias, embora tenha gerado grandes latifúndios, não atingiu os resultados pretendidos.

A partir daí, como não havia uma legislação disciplinando o uso das terras, os indivíduos começaram a tomar posse das terras e cultivá-las, passando a ser fator essencial à legitimação de posse. Nessa fase denominada como a de posse, o colono era o grande beneficiário, por cultivar as terras juntamente com sua família.

A primeira lei de terras (Lei nº 601, de 18/09/1850), veio com o intuito de regularizar a situação das terras públicas, concedendo à legitimação de posse as terras que apresentassem os requisitos de morada habitual e cultivo das terras.

O artigo 3º da lei de terras trazia a definição de terras devolutas, como sendo:

Artigo. 3º São terras devolutas:

§1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal;

§2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

§3º As que não acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, foram revalidadas por esta lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, foram legitimadas por esta lei.<sup>86</sup>

Paulo Garcia faz referência ao artigo 3º da lei de terras como:

O art. 3º é o mais importante de toda a lei e, apesar do tempo, continua ele a servir de roteiro até hoje, pois nele se contém a conceituação legal do que seja terra devoluta. A quase totalidade das leis posteriores, inclusive as leis estaduais, fazem remissão a ele, quando de conceituar o que seja terra devoluta.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acessado em: 25 de abril de 2014.

<sup>87</sup> AGUIAR *apud* GARCIA, 2011, p. 30.



Com a promulgação da Constituição Federal de 1891, houve uma evolução do regime de terras, onde ficou reservada para a União a porção de terra indispensável à defesa de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferros federais; as demais foram distribuídas para os Estados. As terras devolutas federais foram definidas no Decreto-lei nº 9.760 de 05/09/1946.

Quanto ao conceito, as terras devolutas são terras públicas que não contem, uma destinação específica, pertencendo assim, aos bens constituídos como dominicais.

Celso Antônio Bandeira de Mello dispõe sobre o conceito de terras devolutas como:

Pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo.<sup>88</sup>

Para Diogenes Gasparini, as terras de volutas podem ser conceituadas como “é a que não esta destinada a qualquer uso público nem legitimamente integrada ao patrimônio particular”.<sup>89</sup>

Em se tratando do processo discriminatório das terras devolutas, o Estatuto da Terra restabeleceu a instância administrativa, regida pelo Decreto-lei nº 9.760 de 05/09/1946, referenciando os bens da União. Atualmente o processo discriminatório das terras devolutas é discriminado pela lei nº 6.383 de 07/12/1976.

O processo discriminatório visa à separação de terras públicas a dos particulares, através da legitimidade dos títulos de domínios. Esse procedimento visa à concessão da legitimação de posse a aqueles que preencham os requisitos de cultura efetiva e morada habitual.

O processo discriminatório pode ocorrer pela via administrativa ou judicial. A primeira fase do referido processo, em vias administrativas, diz respeito ao chamamento dos interessados, através da publicação de edital. Devem ser apresentados os títulos de domínio, documentos, testemunhas, etc. Findo o prazo de chamamento dos interessados, o Poder Público se manifestará sobre a documentação apresentada e em casos que houver dúvidas quanto ao título apresentado, será proposto ação judicial; em caso contrário, ou seja, em se tratando de título legítimo, será lavrado o termo cabível.

---

<sup>88</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 927.

<sup>89</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1019.

A segunda fase diz respeito à demarcação, onde com auxílio de peritos será delimitado as terras que forem devolutas, as do domínio particular, às que poderão ser objeto de legitimação de posse e as que os títulos deixarem dúvidas. Com a conclusão do processo, as terras devolutas discriminadas, serão registradas como bens públicos.

O processo judicial esta disposto no artigo 19 da lei nº 6.383/76, irá ocorrer quando o administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia; aos que não atenderem ao chamamento e ao atentado, que vem disposto no artigo 25 da referida lei.

O processo segue o rito sumaríssimo e tem caráter preferencial sobre outros processos em andamento que se refere ao domínio de posse de imóveis. Quando se tratar de terras da União, a competência é da justiça federal. Há também o processo de chamamento por edital. Na sentença o juiz definirá os títulos legítimos, apresentados pelos interessados; e por exclusão serão determinadas as terras devolutas. Caberá apelação com efeito devolutivo a sentença; logo após inicia a demarcação que vale para efeitos de registro, como título de propriedade.

Por fim, faz-se necessário a diferenciação dos bens dominicais para as terras devolutas. Bem dominicais são bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público que não tem uma destinação específica. Pode ser exemplificado, como um prédio público que não esta sendo utilizado para nenhum fim. Já as terras devolutas são áreas que não estão sendo utilizadas para nenhuma finalidade pública e nem atribuída ao patrimônio particular.

### 3 LEGITIMAÇÃO DE POSSE E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

#### 3.1 Direito de moradia e a função social da propriedade de bens públicos

O direito à moradia não se configura apenas a uma casa e sim a um teto com condições adequadas de moradia, higiene, conforto, etc. É entendido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, como:

Não se trata apenas do espaço de moradia em si. Mas de um mínimo de qualidade e conforto que as casas precisam oferecer como infra-estrutura básica (água, esgoto, energia elétrica e drenagem); acesso a transporte coletivo (ônibus, metrô e trens) e aos equipamentos sociais (saúde, educação segurança, lazer e cultura) como postos de saúde, hospitais, creches, escolas, postos de polícias, bombeiros, parques, teatros, etc. O direito à moradia não se resume apenas à presença de um abrigo ou teto, mas significa ter acesso a uma habitação adequada, que possua infra-estrutura básica e, portanto, que ofereça aos moradores uma possibilidade de melhoria contínua de suas condições de vida.<sup>90</sup>

O direito à moradia foi implantado como pressuposto da dignidade da pessoa humana, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 em seu artigo 25, que lançou as bases de normatização internacional do direito a moradia. O artigo 25 da referida declaração dispõe que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>91</sup>

Mas foi através da Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000 que o direito à moradia obteve recepção constitucional como um direito social, sendo no artigo 6º da Constituição Federal, que diz: “São direitos sociais à educação, a saúde, o trabalho, a moradia,

---

<sup>90</sup> SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Módulo IV – Direito à moradia, direito à terra, direito à cidade.** Disponível em: [www.dhnet.org.br/dados/.../cursos\\_m\\_conflitos\\_modulo\\_04.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/.../cursos_m_conflitos_modulo_04.pdf). Acessado em 24 de abril de 2014.

<sup>91</sup> DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 18/05/2014.

o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.<sup>92</sup>

Anteriormente à criação da referida Emenda Constitucional, o direito à moradia já era citado pela Constituição Federal, conforme exposto no artigo 23, IX da Constituição Federal, que expõe:

Artigo 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básica (...).<sup>93</sup>

Os direitos sociais a qual o direito à moradia faz parte podem ser entendidos como aqueles em que é exigida do Estado uma atuação positiva para implementação da igualdade social as partes hipossuficientes. São pertencentes à segunda dimensão de direitos fundamentais, ligado à igualdade material. Os direitos sociais são conceituados por José Afonso como:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, diretos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.<sup>94</sup>

Para a concretização do direito à moradia, deve-se ter uma atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas, onde deve haver programas eficientes que visem sua efetivação. Essas políticas públicas podem ser viabilizadas por uma série de instrumentos distintos, dentre eles: a) “Programa Minas Casa minha Vida”;<sup>95</sup> b) Concessão especial para fins de moradias;<sup>96</sup> c) doação de imóveis para população de baixa renda através da criação de ZEIS.<sup>97</sup>

Além desses institutos, há de se destacar, como foco do presente trabalho, a legitimação de posse. Nesse particular, tal como ocorre com a concessão especial para fins de

<sup>92</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002. p. 20.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>94</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 286.

<sup>95</sup> O tema será abordado no tópico a seguir.

<sup>96</sup> Ocorrerá quando houver a concessão do Poder Público de imóvel público de até 250m<sup>2</sup>, que tenha sido utilizado como moradia, por 5 anos ininterruptos, sem qualquer tipo de oposição e que tenha sido adquirido até 30 de junho de 2001.

<sup>97</sup> Área urbana, destinada à moradia de população de baixa renda e que se sujeitam a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

moradia, é tal preceito urbanístico meio de se provocar o cumprimento da função social da propriedade, porém, aquela pertencente ao próprio Estado.

Há entendimentos que leva em consideração o cumprimento da função da propriedade pelos bens públicos. Conforme entendimento de Cristiane Fortini:

“A Constituição da República não isenta os bens públicos do dever de cumprir a função social. Portanto, qualquer interpretação que se distancie do propósito da norma constitucional não encontra guarida. Não bastasse a clareza do texto constitucional, seria insustentável conceber que apenas os bens privados devam se dedicar ao interesse social, desonerando-se os bens públicos de tal mister. Aos bens públicos, com maior razão de ser, impõe-se o dever de inexorável de atender a função social”.<sup>98</sup>

Assim sendo, a propriedade pública que não cumpre com a função social, esta em desacordo com o disposto na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que dispõe:

Artigo 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XXXIII - a propriedade atenderá sua função social.<sup>99</sup>

E pelo artigo 170, III da Constituição Federal, que expõe:

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

III – Função social da propriedade.<sup>100</sup>

No que diz respeito aos bens de uso comum do povo e de uso especial, os mesmos cumprem com a função social da propriedade, pois estão destinados a uma finalidade específica de atendimento ao interesse público.

Quanto aos bens dominicais que não estão destinados a qualquer fim, ou seja, não tem uma destinação específica, há entendimentos que o mesmo não cumpre com a função social da propriedade, dando ensejo ao instituto da usucapião.

<sup>98</sup> GUIMARÃES apud FORTINI, 2008.

<sup>99</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002, p. 16.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 109

### 3.2 Legitimação de Posse

Uma das formas de alienação de bens públicos<sup>101</sup> é através da legitimação de posse. Embora o instrumento se refira à expressão “posse” trata-se, na verdade, de meio de se transferir das mãos do Estado ao particular o título de domínio daquele que já faz uso e gozo da coisa (tradição da propriedade).

A legitimação de posse é a transferência de domínio de uma terra devoluta a um particular, que em grande período de tempo construiu morada e a cultivou. Hely Lopes Meirelles conceitua o instituto como “modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso”.<sup>102</sup>

Para melhor entendimento, Carvalho Filho conceitua a legitimação de posse como “o instituto através do Poder Público, reconhecendo a posse legítima e interessado e a observância dos requisitos fixados em lei, transfere a ele a propriedade de área integrante do patrimônio público”.<sup>103</sup>

A legitimação de posse foi tratada primeiramente pela Lei de Terras (Lei nº 601, de 18/09/1850), em seu artigo 5º que expunha:

Artigo. 5º – Serão legitimadas as posse mansas e pacíficas, adquiridas por usucapião primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardada as regras seguintes (...).<sup>104</sup>

O instituto era uma forma de transferência de domínio, transformando-se uma situação de fato (posse) em direito (domínio). A Constituição de 1967 pôs a legitimação de posse como substituta da usucapião *pro labore*. O artigo 164 da Constituição de 1967 dispunha:

Artigo. 164 - A lei federal disporá sobre, as condições de legitimação da posse e de preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família.

<sup>101</sup> Vale ressaltar, que os únicos bens que são passíveis de alienação, são aqueles que estão desafetados, ou seja, desprovidos de afetação administrativa. Sendo assim, os bens passíveis de alienação são aqueles pertencentes aos bens públicos dominicais.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.480.

<sup>103</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 1049.

<sup>104</sup> BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acesso em: 18 de abril de 2014.

Parágrafo único - Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.<sup>105</sup>

Disciplinando sobre a matéria, houve a promulgação da “Lei nº 6.383 de 07/12/76, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União”, que estabeleceu alguns requisitos para a concessão da legitimação de posse.

Conforme a referida lei, para a concessão da legitimação de posse, os ocupantes de terras públicas com áreas de até 100 (cem) hectares, deveriam às tornar produtivas com seu trabalho de sua família, desde que não fossem proprietários de outro imóvel rural e que comprovasse a morada e cultura efetiva permanente, pelo prazo mínimo de um ano.

A legitimação de posse consistia no fornecimento de uma Licença de ocupação no prazo de quatro anos, e quando finalizado esse prazo, o mesmo teria preferência na aquisição do lote, com o valor histórico da terra nua, desde que cumprido os requisitos de morada permanente, cultura efetiva e comprovada a capacidade de desenvolver a área ocupada.

Já os possuidores que portarem a licença de ocupação da legitimação de posse, mas a extensão do lote ultrapassar a área de 100 (cem) hectares, o mesmo poderá adquiri-la pelo valor atual da terra nua. Vale ressaltar, que a licença de ocupação é intransferível *inter vivos* e inegociável.

A licença de ocupação poderia ser cancelada por necessidade ou utilidade pública, a qualquer momento pelo Poder Público, devendo ocorrer à desocupação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

As benfeitorias seriam indenizadas e em caso de recusa ao valor estipulado, o mesmo seria depositado em juízo. Caso o portador de licença de ocupação, tivesse interesse, o mesmo faria jus à instalação em outra gleba da União, não ficando prejudicada a indenização pelas benfeitorias e o tempo de moradia habitual e cultura efetiva da antiga ocupação.

Conforme citado por Carvalho Filho:

A legitimação de posse tem caráter eminentemente social e visa a atender as pessoas que exercem atividade agrícola em terras públicas, não com fins especulativos, mas sim a título de moradia e de trabalho. Assim satisfeitas as condições legais, e decorrido o prazo da licença de ocupação, o interessado recebe o título de domínio.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso: 18 de maio de 2014.

<sup>106</sup> CARVALHO FILHO *apud* DI PIETRO, 2009, p. 1135.

Vale ressaltar, que fica dispensada a autorização legislativa, na legitimação de posse em imóveis públicos, que tenham cumprido o disposto no artigo 29 da referida lei, que dispõe:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

§ 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível *inter vivos* e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.<sup>107</sup>

Caberá a dispensa aos órgãos administrativos, cuja competência legal esteja atribuída para procedimentos da legitimação de posse.

Em 2009 foi instituída a “Lei nº 11.977, que dispõe sobre o programa minha casa minha vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, que passou a tratar do instituto da legitimação de posse. A mesma foi inserida como um efeito da regularização fundiária em assentamentos urbanos. Conforme disposto no artigo 46 da referida lei, a regularização fiduciária pode ser entendida como:

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>108</sup>

O instituto da legitimação de posse foi conceituado na referida lei, como sendo um “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto

<sup>107</sup> BRASIL. Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16383.htm). Acessado em: 27 de abril de 2014.

<sup>108</sup> 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acessado em: 27 de abril de 2014.



de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e da natureza da posse”.<sup>109</sup>

Com a nova lei, passou-se a serem beneficiados pela legitimação de posse, aqueles possuidores de posse mansa e pacífica, em que a casa ou lotes, estiverem inseridos em área objeto de demarcação urbanística e cadastrados pelo Poder Público.

Os possuidores não podem ser concessionários, foreiros ou proprietários de outros imóveis; ocupem lotes em que a extensão não ultrapasse a 250m<sup>2</sup>; e que não tenha sido beneficiado pela legitimação de posse anteriormente. Poderá ocorrer a legitimação de posse coletiva, em lotes que ultrapassem os 250m<sup>2</sup>, mas que na hora de fracionar, não ultrapasse esse limite.

Para ocorrer à legitimação de posse será necessário que o assentamento irregular tenha sido objeto de demarcação urbanística; o processo de regularização fiduciária tenha sido elaborado e aprovado; e o parcelamento do solo tenha sido registrado.

O próximo tópico irá tratar, das inovações introduzidas ao instituto da legitimação de posse, através da Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 que altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

### **3.3 As novas alterações introduzidas pela Lei nº12.424**

A Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011 alterou a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2011, que dispunha sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas” trouxe algumas inovações aos instrumentos que viabilizam a realização da Regularização Fiduciária, sendo uma dessas, ao instituto da legitimação de posse, que ora esta sendo exposto.

Com a nova lei, passou-se a admitir a legitimação de posse a coproprietários de gleba, que estejam cadastrados pelo Poder Público, desde que cumpra com o direito de propriedade em lote individualizado e identificado no parcelamento registrado, conforme o que diz o §2º do artigo 59 que expõe: “a legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde

---

<sup>109</sup> 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acessado em: 27 de abril de 2014.

que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado”.<sup>110</sup>

Aqueles lotes que possuírem até 250m<sup>2</sup>, continuam a observar o prazo da usucapião urbana, que é de cinco anos, para receberem a conversão da legitimação de posse em propriedade, conforme o artigo 60 da referida lei, que diz:

Artigo 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.<sup>111</sup>

Já para a conversão da legitimação de posse em propriedade em áreas urbanas com extensão superior a 250m<sup>2</sup>, deverá ser observado, os prazos das demais modalidades de usucapião que encontram-se no Código Civil, conforme descrito no §3º do artigo 60, que expõe: “no caso de área urbana de mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião”.<sup>112</sup>

As demais modalidades de usucapião encontradas no Código Civil são: usucapião ordinária que é aquela encontrada no artigo 1.242 do Código Civil, que dispõe:

Artigo 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, continua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.  
Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.<sup>113</sup>

Há também a usucapião extraordinária que é aquela disposta no artigo 1.238 do Código Civil, que diz:

Artigo 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis.

---

<sup>110</sup> BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm). Acessado em: 03 de abril de 2014.

<sup>111</sup> *Idem.*

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acessado em: 18 de abril de 2014.

Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se à dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua morada habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.<sup>114</sup>

Já a usucapião especial rural é aquela exposta no artigo 1.239 que diz: “aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tomando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”.<sup>115</sup>

Por fim, a usucapião especial urbana que é aquela localizada no artigo 1.240 que expõe: “aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.<sup>116</sup>

Outra inovação trazida pela lei, diz respeito à extinção pelo Poder Público de títulos de legitimação de posse, quando constatado que o beneficiário não se encontra na posse do bem ou quando não ocorreu o registro de cessão de direito, conforme o disposto no artigo 60-A, que diz: “o título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos”.<sup>117</sup>

Logo após o procedimento para extinção do título, vai haver por parte do Poder Público, a solicitação de cancelamento de título ao oficial de registro de imóveis, conforme descrito no parágrafo único do artigo 60-A da referida lei, que dispõe: “após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973”.<sup>118</sup>

A inovação de maior relevância, introduzida pela lei, é o procedimento administrativo. Com a edição da nova lei, a legitimação de posse e os procedimentos de demarcação urbanística, conforme descrito em lei, possibilitaram que a usucapião especial de imóvel urbano seja realizada totalmente pela via administrativa, envolvendo os beneficiários, o poder

<sup>114</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 18 de abril de 2014.

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm). Acessado em: 03 de abril de 2014.

<sup>118</sup> *Idem.*

público promotor da regularização fundiária de interesse social e o cartório de registro de imóveis da circunscrição imobiliária onde se localize o imóvel.

A legitimação registrada no cartório de registro de imóveis dá publicidade à posse mansa, pacífica, ininterrupta e sem oposição, daquele que possui como seu imóvel urbano de até 250m<sup>2</sup>, e que não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem tenha sido beneficiado por legitimação de posse anterior.

Após decorridos os cinco anos sem oposição, o beneficiário do título de legitimação de posse registrado pelo Poder Público, pode obter a propriedade diretamente no cartório de registro de imóveis, mediante apresentação e análise feita pelo oficial de registro, dos documentos que comprovem os requisitos para a usucapião especial de imóvel urbano.

Os documentos a serem apresentados ao oficial de registro são aqueles descritos nos incisos I, II, III e IV do §1º do artigo 60 da referida lei, que dispõe:

§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:  
I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;  
II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;  
III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e  
IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.<sup>119</sup>

Há de se levar em consideração que o artigo ora apresentado diz respeito à conversão em propriedade pela usucapião constitucional urbana, não podendo assim, ocorrer à conversão em propriedade de bens públicos pela via administrativa.

Com a introdução do procedimento administrativo no instituto da legitimação de posse, houve grandes inovações, pois a desjudicialização não deverá mais ser entendida, como princípio da inafastabilidade da jurisdição, mas como garantia da efetividade de um direito fundamental.

---

<sup>119</sup> BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm). Acessado em: 03 de abril de 2014.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo ora exposto tratou da “Legitimação de posse urbana: instrumento de garantia da função social da propriedade e do direito à moradia”, teve como objetivo analisar se o instituto da legitimação de posse sobre bens públicos constituídos como terras devolutas, compreendidas em áreas urbanas, é um instrumento hábil para a garantia da função social da propriedade e efetivação ao direito fundamental à moradia.

O instituto da legitimação de posse foi apresentado como um instrumento que converte a posse mansa e pacífica em propriedade, fazendo com que se efetive assim, o direito de moradia.

A Lei n.º 6.383/76, que anteriormente disciplina a legitimação de posse transformou a natureza de direito adquirido, que advinha do trabalho sobre a terra onde se formalizava o domínio, em apenas direito de preferência para a aquisição onerosa da terra, pelo preço histórico da terra nua. O que se pode concluir, foi que de todas as exigências trazidas pela lei, levam em conta apenas à preferência para a aquisição onerosa, tendo sido criados mecanismos não tão eficientes para a viabilização da legitimação de posse.

Logo após, a legitimação de posse foi inserida através da Lei nº 11.977, como instrumento de regularização fiduciária e passou a ter papel de grande relevância no tocante à efetivação do direito à moradia, tendo em vista, que seu procedimento veio de forma a simplificar e agilizar as práticas já existentes.

Com a entrada em vigor da lei 12. 424 houve algumas inovações ao instituto da legitimação de posse, sendo a de maior relevância o procedimento administrativo instituído para os bens privados, pela qual faz o registro da conversão da propriedade através do cartório de registro de imóveis.

Conclui-se, portanto que apesar da discussão acerca do tema, a legitimação de posse sobre terras devolutas, comprova a eficácia da função social da propriedade e da efetivação do direito à moradia.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Wallacy Vieira de. **Usucapião de bens públicos: A possibilidade da aplicação em terras devolutas**. 40 f. Tese (Bacharel em Direito) - Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

AMORIM, Karolynne Silva. **A legitimação de posse sobre terras devolutas**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17310/a-legitimacao-da-posse-sobre-terras-devolutas>. Acessado em: 22 de abril de 2014.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acessado em: 18 de maio de 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acessado em: 21 de março de 2014.

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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acessado em: 27 de abril de 2014.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm). Acessado em: 18 de abril de 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6383.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm). Acessado em: 27 de abril de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/11242.htm). Acessado em: 03 de abril de 2014.

**BRASIL, Superior Tribunal de Justiça.** Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial : AgRg no AREsp 489712 SP 2014/0060205-3 Relator: Ministro Og Fernandes. Data de Julgamento: 27/05/2014, T2 - Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 17/06/2014 Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25131515/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-489712-sp-2014-0060205-3-stj>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

**BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região.** Apelação Cível: AC 69806 MA 2000.01.00.069806-7. Relator: Juiz Federal Rodrigo Navarro de Oliveira. Data de Julgamento: 16/08/2011, 5ª Turma Suplementar. Data de Publicação: e-DJF1 p.274 de 24/08/2011. Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20447565/apelacao-civel-ac-69806-ma-20000100069806-7-trf1>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

**BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais.** AC: 10024101258002001 MG, Relator: Cabral da Silva. Data de Julgamento: 16/07/2013. Câmaras Cíveis / 10ª Câmara Cível. Data de Publicação: 26/07/2013 Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116040828/apelacao-civel-ac-10024101258002001-mg> Acessado em: 19 de junho de 2014.

**BRASIL, Tribunal de Justiça de Minas Gerais.** AC: 10210100042477001 MG, Relator: Luciano Pinto. Data de Julgamento: 16/01/2014, Câmaras Cíveis / 17ª Câmara Cível. Data de Publicação: 28/01/2014. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118731117/apelacao-civel-ac-10210100042477001-mg>. Acessado em: 19 de junho de 2014.

**BRASIL, Tribunal de Justiça de São Paulo.** Apelação. Número do processo: APL: 102019220008260053 SP 0010201-92.2000.8.26.0053 - Relator: Ferraz de Arruda - Data de Julgamento: 17/08/2011 - Data da Publicação: 18/08/2011. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20279774/apelacao-apl-102019220008260053-sp-0010201-220008260053>. Acessado em: 28 de abril de 2014.

**BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.** Apelação Cível. - Número do processo: 70055792618 - Relatora: Marilene Bonzanini Bernardi - Data da Publicação: 11/10/2013. Disponível em: <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113368455/apelacao-civel-ac-70055792618-rs/inteiro-teor-113368465>. Acessado em: 23/05/2014.

**BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** Usucapião – Bem público. Apelação nº 9172311-97.2007.8.26.0000 SP. Relator: José Luiz Gavião de Almeida. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/acordao-usucapiao.pdf>. Acessado em: 09 de junho de 2014.

**BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho do Paraná.** Arrematação. - Número do processo: 764819985902 PR 7648-1998-5-9-0-2 - Relator: Luiz Celso Napp - Data da Publicação: 18/10/2011. Disponível em: <http://trt->

9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20602125/764819985902-pr-7648-1998-5-9-0-2-trt-9.  
Acessado em: 28 de abril de 2014.

BRASIL, **Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro**. Agravo de Petição. Número do processo: AGVPET 8001420075010007 - Relator: Maria das Graças Cabral Viegas Paranhos - Data do Julgamento: 23/09/2013 - Data da Publicação: 02/10/2013. <http://trt-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24958079/agravo-de-peticiao-agvpet-8001420075010007-rj-trt-1>. Acessado em: 25 de abril de 2014.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Impenhorabilidade dos bens**. Agravo de Petição nº 8001420075010007 RJ. Relatora: Maria das Graças Cabral Viegas Paranhos. Disponível em <http://trt-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24958079/agravo-de-peticiao-agvpet-8001420075010007-rj-trt-1>. Acessado em: 25 de abril de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAZALIS, Carlos. **Um direito humano fundamental desde 1948**. Disponível em: [http://direitoamoradia.org/?page\\_id=46&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=46&lang=pt). Acessado em: 29 de março de 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: direito das coisas, direito autoral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONCEITO DE DIREITO À RETENÇÃO. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/291992/direito-de-retencao>. Acessado em: 29 de junho de 2014.

CRETELLA JUNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 18/05/2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Direito Civil Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DONZELE, Patrícia Fortes Lopes. **Legitimação de Posse**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/5101/legitimacao-de-posse>. Acessado em: 24 de abril de 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 8. ed. São Paulo: JusPodivm, 2012.



GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva: 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direitos reais**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Karine de Carvalho. **A função social da propriedade e a vedação de usucapião sobre bens públicos**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/10948/a-funcao-social-da-propriedade-e-a-vedacao-de-usucapiao-sobre-bens-publicos>Acessado em: 24 de abril de 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, José Patrício Pereira. **A propriedade e sua função social**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/28697/a-propriedade-e-sua-funcao-social>. Acessado em: 29/06/2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: direito das coisas**. 28. ed. rev. aum. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Módulo IV – Direito á moradia, direito à terra, direito à cidade**. Disponível em: [www.dhnet.org.br/dados/.../cursos\\_m\\_conflitos\\_modulo\\_04.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/.../cursos_m_conflitos_modulo_04.pdf). Acessado em 24 de abril de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

VENOSA. Sílvio de Salvo. **Direito Civil: direitos reais**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2012.