

**REFLEXÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE USUCAPIR IMÓVEIS
VINCULADOS AO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO (*)****REFLECTIONS ON THE POSSIBILITY OF ACQUIRING OWNERSHIP
THROUGH ADVERSE POSSESSION OF REAL ESTATE ASSETS LINKED
TO THE *SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO*****REFLEXIONES SOBRE LA POSIBILIDAD DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD
POR USUCAPIÓN DE BIENES INMUEBLES VINCULADOS AL *SISTEMA
FINANCEIRO DE HABITAÇÃO***

Gabriel Ulbrik Guerrero¹
José Marcos de Lira Oliveira Filho²
Karolina Esther Borges Catão³
Khaled Azevedo Nour Almahnoun⁴

RESUMO

O propósito deste trabalho é apresentar uma análise sobre a viabilidade de adquirir propriedade por meio de usucapião de imóveis vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação, política habitacional iniciada em 1964 em colaboração com o Banco Nacional de Habitação, responsável pelo seu gerenciamento à época. A pesquisa concentra-se especialmente nos bens imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal, sucessora do Banco Nacional de Habitação e principal entidade financeira na execução de políticas habitacionais no país. O objetivo é apresentar uma perspectiva contrária aos argumentos utilizados pela jurisprudência dominante

(*) Recibido: 10/03/2023 | Aceptado: 03/08/2023 | Publicación en línea: 27/09/2023.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

- ¹ Doutor em Direito (UFPE). Mestre em Direito (UFPE). Especialista em Direito Tributário (IBET). Julgador Administrativo-Tributário do Tesouro Estadual na Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Professor. Email: gabriel.ulbrik@ufpe.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-8642-5575>
- ² Mestre em Perícias Forenses (UPE), pós-graduado em Direito Público (Legale), Vice Presidente da Comissão de Perícias Forenses (OAB/PE), Membro Fundador e Conselheiro Fiscal do Colégio Pernambucano de Ciências Forenses, Advogado. Professor Universitário e Coordenador de Curso de Graduação em Direito. Email: marcosloliveira.adv@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1420-574X>.
- ³ Especialista em Direito Digital (PUC/PR). Graduada em Direito (UNINASSAU). Advogada. Email: karolina.borges@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4239-3807>.
- ⁴ Bacharel em Direito. Mestre em Saúde Pública pela Fiocruz. Apoiador institucional da Aids Health Foundation (ONG americana presente em 46 países) no Projeto AHF Pernambuco. E-mail: almahnounk@gmail.com, celular: 81-99946-2241 ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3917-6809>

para indeferir os pleitos de usucapião desses imóveis. Para isso, são abordados o conceito de bens públicos previsto na legislação, o regime jurídico a que estão submetidas as empresas públicas que exploram atividade econômica, conforme estabelecido na Constituição Federal, além da posição jurisprudencial e doutrinária sobre o tema. Também é examinada a postura adotada pelo Poder Judiciário diante do direito fundamental à moradia, com reflexões sobre a responsabilidade do Estado Democrático de Direito em dar efetividade aos preceitos constitucionais, utilizando-os como balizas em todas as suas decisões e interpretações legislativas. Para conduzir esta análise, são empregados métodos de pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a análise jurisprudencial e da legislação pertinente à temática.

Descritores: Sistema Financeiro de Habitação, Caixa Econômica Federal, usucapião, bens públicos.

ABSTRACT

The purpose of this work is to present an analysis of the feasibility of acquiring property through adverse possession of real estate linked to the Sistema Financeiro de Habitação, a housing policy initiated in 1964 in collaboration with the Banco Nacional de Habitação, responsible for its management at that time. The research focuses specifically on real estate financed by Caixa Econômica Federal, the successor to the Banco Nacional de Habitação and the primary financial entity in the implementation of housing policies in the country. The aim is to provide a counterpoint to the arguments used by the prevailing jurisprudence to reject adverse possession claims for these properties. To achieve this, the concept of public property as defined in legislation is addressed, as well as the legal framework governing public enterprises engaged in economic activities, as established by the Federal Constitution. The jurisprudential and doctrinal positions on the subject are also examined. The study further explores the stance adopted by the Judiciary regarding the fundamental right to housing, reflecting on the responsibility of the Democratic Rule of Law to give effect to constitutional principles, using them as guidelines in all its decisions and legislative interpretations. The analysis employs methods of bibliographic and documentary research, including the examination of jurisprudence and legislation related to the topic.

Descriptors: Sistema Financeiro de Habitação, Caixa Econômica Federal, adverse possession, public goods.

RESUMEN

El propósito de este trabajo es presentar un análisis sobre la viabilidad de adquirir propiedad a través de la usucapión de bienes inmuebles vinculados al Sistema Financeiro de Habitação, una política habitacional iniciada en 1964 en colaboración con el Banco Nacional de Habitação, responsable de su gestión en ese momento. La investigación se centra especialmente en los bienes inmuebles financiados por la Caixa Econômica Federal, sucesora del Banco Nacional de Habitação y entidad financiera principal en la ejecución de políticas habitacionales en el país. El objetivo es presentar una perspectiva opuesta a los argumentos utilizados por la jurisprudencia predominante para denegar las solicitudes de usucapión de estos inmuebles. Para ello, se abordan el concepto de bienes públicos según lo establecido en la legislación, el régimen jurídico al que están sometidas las empresas públicas que explotan actividades económicas, de acuerdo con la Constitución Federal, así como la posición jurisprudencial y doctrinal sobre el tema. También se examina la postura adoptada por el Poder Judicial frente al derecho fundamental a la vivienda, reflexionando sobre la responsabilidad del Estado Democrático de Derecho en dar efectividad a los preceptos constitucionales, utilizándolos como criterios en todas sus decisiones e interpretaciones legislativas. Para llevar a cabo este análisis, se emplean métodos de investigación bibliográfica y documental, incluyendo el análisis jurisprudencial y de la legislación pertinente al tema.

Descritores: Sistema Financeiro de Habitação, Caixa Econômica Federal, usucapión, bienes públicos.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo a análise do posicionamento atual da jurisprudência no tocante à possibilidade de usucapir imóveis financiados através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), expondo os argumentos utilizados pelo Poder Judiciário, em especial o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao indeferir pedidos neste sentido.

O SFH, política habitacional instituída por intermédio da Lei nº 4.380/1964, foi criada com o objetivo de facilitar a aquisição da casa própria pela população de baixa renda buscando minimizar o déficit habitacional que assolava e assola o país até os dias atuais.

O gestor do referido programa era, inicialmente, o Banco Nacional da Habitação (BNH) que foi criado através do mesmo diploma legal. Com sua extinção em 1986, a Caixa Econômica Federal (CEF) sucedeu o referido Banco, absorvendo inclusive seus ativos e passivos. Em razão disso, e da CEF ser o principal agente financeiro no ramo de financiamentos habitacionais do país, o presente trabalho terá como foco os imóveis financiados pela mencionada empresa pública.

O duplo papel realizado pela CEF, o de sucessor do BNH e o de mero agente financeiro que se vale do SFH para conceder financiamentos e atuar no mercado em concorrência com as demais instituições privadas não se confundem, uma vez que este último representa a atuação do Estado-empresário, despido de todas as prerrogativas de direito público, regido unicamente pelo direito privado.

O cerne da questão está no conceito de bens públicos aplicado pelo Judiciário que contraria os preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro vigente, estabelecendo uma barreira jurisprudencial sem sopesamento dos princípios constitucionais e amparada apenas no interesse público. Além desse problema central, também se ressaltam: (i) o impacto do abuso da verticalidade das relações entre o administrado e a Administração; e (ii) o papel do Estado nos casos em que um direito fundamental se encontra ameaçado.

Pelo exposto, através de método dedutivo, com a revisão bibliográfica de artigos científicos, normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como,

análise jurisprudencial e doutrinária, com enfoque na doutrina administrativista, buscou-se demonstrar os contrapontos ao entendimento jurisprudencial e tecer considerações sobre a possibilidade de usucapião em bens vinculados ao SFH.

2 O PROCESSO DE EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A intervenção estatal na área de habitação ocorreu durante diversos anos na forma de uma política pública centralizada nas mãos do Poder Executivo Federal que difundia a preocupação do Estado com as populações de baixa renda como forma de penetrar nesta camada social.

As políticas habitacionais perpetuaram de forma quase imutável durante anos, mesmo com as diversas trocas de gestões governamentais, motivo pelo qual passaram a ser consideradas soberanas, alcançando o status de “política de estado”.

A história da intervenção estatal no âmbito da habitação pode ser dividida em dois momentos históricos distintos: (i) o início de sua implementação com a atuação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) e da Fundação Casa Popular (FCP), período correspondente a 1937 e 1964; e (ii) quando foi consolidada por intermédio do BNH entre o período correspondente a 1964 e 1986 (Aravecchia-Botas, 2016; Bonates, 2007).

É neste momento que o autor Luiz Botega (2008) entende como o início da divisão entre o espaço urbano, o centro e a periferia, bem como o início da busca pela ocupação de terrenos vazios.

Nessa época, a questão habitacional era deixada de lado e perdia-se no meio da agenda governamental. A única preocupação das autoridades era com o perigo que as favelas, cortiços e bairros populares poderiam representar no futuro se as doenças sociais que ali criaram raiz (marginalidade, prostituição, criminalidade etc.) se espalhassem para a parte mais abastada da cidade (Azevedo, 1988; Lima, 2018).

Ainda no estudo de Azevedo (1988), é possível identificar que com a revolução de 1930 e início do governo Getúlio Vargas, o processo de industrialização aumentou vertiginosamente, acarretando um grande surto de crescimento urbano desenfreado. A situação se agravou ainda mais nas

décadas de 1950 e 1960 por consequência da perpetuação da política de industrialização adotada e potencializada pelo governo de Juscelino Kubitschek.

Nesse sentido, uma vez que os movimentos de industrialização e urbanização se encontravam entrelaçados desde os primórdios, o governo brasileiro se viu diante de uma gravíssima crise de habitação. Mostrou-se evidente que a estrutura urbana criada até então não era capaz de sustentar o grande fluxo de pessoas que deixavam o campo em busca de uma vida melhor nas cidades.

É nesse contexto caótico que surge a primeira política de habitação voltada à aquisição da casa própria, no qual eram oferecidos créditos imobiliários pela CEF, pelos bancos incorporadores imobiliários ou pelos IAP, aos seus associados (Azevedo, 2011).

Devido ao alcance restrito dos IAP, que eram voltados a categorias profissionais específicas como – industriários (IAPI), condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo (IAPETEC), comerciários (IAPC), bancários (IAPB), entre outros - entende-se que a primeira intervenção estatal para prover residências destinadas exclusivamente às pessoas de baixo poder aquisitivo, ou seja, a atuação legítima do estado garantidor do direito à moradia, ocorreu com a criação Fundação Casa Popular (FCP), através do Decreto-lei nº 9.218/1946.

A FCP, foi um órgão de âmbito nacional, criado inicialmente com o único intuito de enfrentar a grande crise habitacional instaurada no país por meio da viabilização da realização do sonho da casa própria pela população de baixa renda.

Entretanto, logo seu escopo foi alargado por meio do Decreto-lei nº 9.777 de 6 de setembro daquele mesmo ano, que atribuiu à FCP a responsabilidade de financiar obras urbanísticas de abastecimento de água, esgoto, suprimento elétrico, e outras atividades complementares voltadas à assistência social. Dessa maneira, surgia um órgão de política urbana *lato sensu* (Azevedo, 2011).

A hipertrofia do rol de atuação da FCP se deu em virtude da percepção por meio da Administração de que a crise de habitação não seria resolvida por uma frente única; seria necessário, além da viabilização de moradias, atacar as dificuldades trazidas pela falta de infraestrutura física e saneamento básico.

Anos depois, em 1952, os objetivos e fontes de financiamento da FCP foram alterados através da Portaria nº 69 do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Decreto-lei nº 9.777, que teve por objetivo enxugar as atribuições do órgão e lhe conceder alguma auto sustentabilidade orçamentária por intermédio de contribuição obrigatória de 1% sobre o valor do imóvel adquirido igual ou superior a 100 mil cruzeiros (Carvalho, 2012).

Tratava-se de uma filosofia redistributiva onde os mais abastados estariam subsidiando os menos favorecidos contribuindo para a FCP. O referido plano, entretanto, não teve sucesso, uma vez que cabia aos Estados o recolhimento das contribuições e a transferência para a Fundação, ação que raramente acontecia em razão dos conflitos políticos criados à época (Cancian, 2022).

Inicialmente, o mencionado Decreto-lei não delimitou a qual parcela da população faria jus ao financiamento, estabelecendo apenas condições como: ser brasileiro ou estrangeiro com mais de dez anos de residência no país ou possuir filhos brasileiros, e que não tivessem habitação própria. Posteriormente, esses critérios foram acrescidos a outros relacionados à renda e ao tamanho da família (Azevedo, 2011).

O grande déficit habitacional da época era completamente incompatível com o nível de produção e oferta das casas populares, o que acabou por tornar o sistema da FCP ineficiente. Soma-se ainda ao fato de que a FCP sofria com pressões políticas e escassez de recursos.

O plano de alcançar a autossustentabilidade por meio de arrecadação compulsória falhou, os recursos destinados pelo Governo Federal eram escassos, e havia uma expectativa de retorno baixíssima dos financiamentos. Juntos, todos esses aspectos culminaram na incapacidade do órgão de conquistar seus objetivos, chegando ao fim com um desempenho aquém do esperado no tocante ao quantitativo de casas populares construídas.

Nos anos seguintes, foram várias as tentativas de remodelagem do FCP, principalmente quanto à busca de fontes alternativas de recursos próprios e estáveis, e na criação de mecanismos que permitissem o retorno do capital investido, nenhuma delas, porém, foi bem-sucedida.

Com a chegada do governo militar em 1964, a FCP foi extinta sob o argumento de que se tratava de instituição irrecuperável, haja vista suas irremediáveis ligações ao antigo regime (Azevedo, 1988; Lima, 2018).

Em virtude da necessidade da criação de uma nova política habitacional, que, principalmente, não repetisse os mesmos equívocos da anterior, é que foi criado o BNH em 1964 por intermédio da Lei 4.380.

Ao contrário da política anterior, o BNH buscou reduzir o impacto aos cofres públicos, adotando uma política empresarial de descentralização com o estabelecimento de competência para a Administração indireta (autarquias, empresas públicas e de economia mista).

O modelo estrutural adotado foi um sucesso no tocante ao quantitativo de unidades habitacionais construídas, retorno de capital investido, fortalecimento institucional e disponibilidade de recursos. Como fontes de financiamento, os recursos provieram da poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) e da poupança voluntária (caderneta de poupança/letra de câmbio), ambas administradas sob a égide de um sistema financeiro próprio, o denominado Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (Botega, 2008).

Assim, o SFH foi estruturado de forma a incentivar a aquisição da casa própria para pessoas de baixa renda, utilizando para tantos parâmetros diferenciados dos financiamentos até então existentes.

A expansão paulatina do BNH afastou o banco das linhas de frente de financiamento das casas populares, transmutando-o em um órgão normativo e de supervisão para os diversos agentes financeiros, públicos e privados, que funcionavam aplicando sua política.

O programa antes voltado apenas a atender a classe de população de menor renda, pelo menos em sua teoria, passou a regulamentar todos os níveis do mercado imobiliário, atuando de forma específica em cada de acordo com as características do mutuário (popular, econômico e médio) (Azevedo, 2011; Porangaba, 2020).

Viu-se ainda o BNH absorver as atividades de financiamento de materiais de construção, saneamento básico, transporte e pesquisa. Porém, ao contrário do FCP, que atuava de forma paternalista, o BNH exportou também para esses novos ramos de prestação de serviços o modelo de atuação empresarial, que

acentuou ainda mais o distanciamento dos objetivos sociais supostamente almeçados no momento da criação da política.

O estudo de Sérgio de Azevedo (2011) aponta como exemplo desse distanciamento os serviços de abastecimento de água e implantação de esgoto sanitário. Esses serviços eram prestados e administrados por governos locais de forma gratuita até a incorporação por parte do BNH. Sob a administração dessa instituição financeira, passou-se a cobrar tarifas de custeio e operação, mostrando de forma clara o conflito existente entre o seu *modus operandi* e seus objetivos sociais.

Com o agravamento do conflito entre objetivos sociais e objetivos econômicos, o BNH se viu obrigado a aumentar seu desempenho junto aos setores de baixa renda, criando, por exemplo, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) que teve como finalidade a diminuição das taxas de juros nos contratos de financiamento das moradias populares, a ampliação do prazo para amortização das parcelas e a criação de um mecanismo que tornava possível a compensação de possíveis saldos devedores dos mutuários ao fim do período do financiamento (Bonates, 2007; Porangaba, 2020).

Ocorre que, mesmo com todos esses esforços, o propósito de atingir as classes menos favorecidas não foi cumprido. Isso decorre do fato de que o país passava por uma grave recessão econômica, ocasião em que a população sofreu com a diminuição progressiva dos salários durante um período de 10 anos.

O achatamento das condições de subsistência que afetou principalmente a classe de baixa renda fez com que o problema habitacional ressurgisse, e junto a ele, a inadimplência dos mutuários da classe popular, que, mesmo com os benefícios concedidos pela FCVS, não tinham mais o poder aquisitivo necessário para manter as prestações do financiamento (Azevedo, 2011; Porangaba, 2020).

Nesse contexto, como uma das consequências da crise financeira instaurada no país, decretou-se - após 22 anos de existência - a falência da política habitacional do BNH decorrente de um déficit irremediável do SFH cujo desempenho dependia diretamente da pujança econômica do país (Bonates, 2007).

Ainda segundo Bonates (2007), em 1986, o BNH foi extinto, provocando uma transição cheia de incertezas acerca das reformulações necessárias à sobrevivência do Sistema Financeiro de Habitação e, conseqüentemente, das políticas habitacionais. O clima nebuloso perdurou até 1989, quando as obrigações do BNH e a gestão do SFH foram absorvidas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

A sucessão do BNH pela CEF - com a assunção de todos os ativos e passivos, bens, obrigações, inclusive a gestão do FGTS e do Fundo de Apoio à produção de Habitações para a População de Baixa Renda (FAHBRE) - causou certa preocupação quanto à continuidade do caráter social atribuído à política habitacional (Azevedo, 2011; Porangaba, 2020).

Isso porque a referida incorporação fez com que toda a problemática habitacional do país passasse a depender de uma única instituição financeira para a qual temas como estes são meramente secundários, executados apenas no âmbito de uma atuação setorial.

Soma-se ainda o fato de que, pela sua natureza financeira voltada à transações econômicas, a CEF é guiada por diretrizes de um banco comercial, com todos os objetivos, estrutura e finalidade inerentes a esse tipo de instituição, o que naturalmente torna difícil a execução de programas com base na empatia habitacional, ou seja, aqueles alternativos voltados para os setores de menor renda (Bonates, 2007; Porangaba, 2020).

Entretanto, apesar das diversas modificações no cenário político-social, em especial a descentralização das políticas públicas acarretada pela Constituição de 1988, o SFH perdura até os dias de hoje.

Pregando parâmetros diferenciados de financiamento mediante taxas e parcelas inferiores às chamadas taxas de mercado, o SFH ainda tem como suas principais fontes de recursos o FGTS e a caderneta de poupança, sendo esta última a principal, em que 70% de seus recursos são voltados ao fomento dos financiamentos habitacionais, e desse percentual 80% é direcionado ao SFH (Bonates, 2007; Porangaba, 2020).

Nos dias atuais, para que seja possível a utilização dessa modalidade de financiamento, faz-se necessário que o imóvel seja adquirido para uso próprio, sendo vedada sua utilização para fins comerciais, revenda ou aluguel. Além

disso, a lei autoriza apenas um único imóvel financiado através do SFH por pessoa.

A CEF é uma das principais operadoras do Sistema, porém não é a única, haja vista que diversas instituições financeiras privadas também oferecem a mencionada linha de financiamento.

Por fim, destaca-se que apesar das mudanças na forma de operação e na criação de outras políticas habitacionais em âmbito nacional, o SFH continua, até hoje, sendo a principal ferramenta na aquisição da casa própria.

3 A DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL DO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO

Em decorrência da popularidade da supracitada ferramenta, é natural que o Poder Judiciário fosse eventualmente alcançado por questões envolvendo os imóveis vinculados ao SFH. Com as mais diversas temáticas, cita-se como exemplo os litígios envolvendo a discussão do direito à propriedade desses bens por intermédio de usucapião.

Tais ações demandam vasto conjunto probatório e uma criteriosa análise do caso concreto por parte do julgador que terá de ponderar e decidir em um cenário de conflito entre postulados axiológicos basilares da Constituição Federal, como os princípios da dignidade humana e da indisponibilidade do interesse público.

Entretanto, conforme será demonstrado em momento específico, o Judiciário acabou por desprezar as peculiaridades e a relevância de tais ações, que, por vezes, envolvem o direito à moradia e a uma vida minimamente digna, padronizando decisões e solidificando entendimento conflitante com a postura exigida no âmbito de um regime administrativo constitucionalizado.

No regime jurídico-administrativo contemporâneo, além da lei, os direitos e garantias fundamentais também devem ser utilizados como ferramentas de contenção à aplicação desenfreada do princípio da supremacia do interesse público, e por que não dizer do princípio da indisponibilidade do interesse público também, uma vez que sua aplicação não restringe apenas à atuação do Estado, mas, conjuntamente (e ainda com mais frequência), o direito dos particulares (Oliveira, 2019).

Isso porque a indisponibilidade atribuída ao interesse público tem o condão de obrigar o Estado a atuar nas situações em que este esteja em evidência. O problema é que, por diversas vezes, encontram-se situações de confronto entre o Estado e o particular, em que a verticalidade entre as partes é latente e resta sempre superada sob a justificativa de que o interesse público é indisponível e supremo.

Ocorre que o ordenamento jurídico brasileiro passou pelo processo de constitucionalização, em que a Carta Magna, além de representar o topo hierárquico, funciona como filtro para a leitura e interpretação de todo o nosso conjunto normativo e principiológico, que passou a ter a obrigação de observar a todo momento o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais dele decorrentes.

Nesse contexto, Marçal Justen Filho (2016) afirma que “todo e qualquer direito, interesse, poder, competência ou ônus são limitados sempre pelos direitos fundamentais. Nenhuma decisão administrativa ofensiva aos direitos fundamentais pode ser reconhecida como válida” (p. 52-53).

Assim, cabe ao Poder Público pautar sua atuação sob a ótica do Direito Administrativo norteado por esses novos influxos axiológicos constitucionais, aplicando os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público de acordo com a necessidade do caso concreto, observando os direitos fundamentais de forma que os referidos princípios não os violem.

Na prática, o posicionamento jurisprudencial negativo acerca da possibilidade de se adquirir imóvel por meio de usucapião tem, de forma uníssona, por base dois argumentos. O primeiro gira em torno da alegação de que a CEF, ao financiar os imóveis nessas condições, está prestando serviço de interesse público, motivo pelo qual os bens atrelados a esse serviço (no caso os imóveis) não estariam sujeitos à prescrição aquisitiva. O segundo argumento utilizado é de que os imóveis financiados por intermédio do SFH são na verdade bens públicos em virtude de serem provenientes de uma política habitacional gerida com recursos públicos, criada com o objetivo de fornecer moradia digna à população de baixa renda.

Quanto a este último argumento, vale destacar que, conforme mencionado anteriormente, o SFH foi instituído em 21 de agosto de 1964 por

intermédio da Lei nº 4.380, com a finalidade de atuar como uma política de incentivo à aquisição da casa própria para as pessoas de baixa renda, aplicando taxas e parcelas inferiores às denominadas taxas de mercado.

Da análise do artigo 4º do diploma legal supramencionado, extrai-se que o Sistema tem por obrigação designar de forma prioritária a aplicação de recursos para construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de mocambos, favelas e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação.

Ocorre que, no mundo fático, o objetivo social pelo qual o SFH foi criado nunca foi cumprido, ou sequer observado. Em verdade, o SFH favoreceu, e ainda favorece, às classes médias, parte da população que tem maiores condições de arcar com os ônus de um financiamento.

Acerca da gritante discrepância entre a intenção do legislador consubstanciada na referida norma e a realidade da atuação do SFH na luta contra o déficit habitacional no país, Maria Ângela de Souza (2009) traz as seguintes informações:

Dos 4,5 milhões de moradias construídas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação, entre 1964-86, apenas 1,5 milhão (33%) destinou-se à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, onde a terra era barata por não haver acesso a infraestrutura de saneamento básico, transporte coletivo, nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de emprego (p. 122).

Com o decorrer do tempo e o crescimento exponencial do BNH, o afastamento do cunho social e aproximação do *modus operandi* empresarial tornou-se ainda mais evidente. A verdade é que o modelo adotado para conferir ao SFH autossustentabilidade com vistas a não repetir o erro cometido com a Fundação Casa Popular teve o condão de retirar suas características de política social, pois, ao fim e ao cabo, o SFH pouco alcançou as classes mais baixas (Azevedo, 1988; Mokarzel; Toledo, 2020).

Questiona-se, inclusive, se a real intenção dos idealizadores do SFH foi o de criar uma política habitacional efetiva contra o problema da falta de moradia digna que até os dias de hoje assola o país (Azevedo, 1988). É que, através da análise do histórico do mencionado Sistema, parece haver uma contaminação do SFH por um viés empresarial, afastando-o da finalidade para que foi concebido.

Passa-se uma falsa impressão de que há uma certa melhoria para os destinatários do programa. Porém, processos de urbanização intensos, em regra, trazem consigo um enorme fluxo de capital, gerando um sentimento falso de satisfação na população. Ao investir no referido setor, aos mais necessitados se passa a ideia de que são lembrados, de que o Governo está tomando alguma medida para satisfazer suas necessidades, enquanto, na verdade, é a classe empresária que mais se beneficia dessa dinâmica (Harvey, 2014).

Além disso, é digno de nota que os impactos causados pelos *booms* imobiliários podem alavancar ou quebrar a economia de um país. Pode-se citar como exemplo a crise imobiliária de 2009 nos Estados Unidos que trouxe impactos para o mundo todo.

David Harvey (2014) ensina que para fomentar um *boom* imobiliário, o Estado precisa se estruturar financeiramente, estabelecendo novas linhas de crédito, novas instituições financeiras que suportem sua consolidação. Essa política parece guardar estreita relação com a criação do Banco Nacional de Habitação.

E, mesmo que não tenha sido esse o motivo pelo qual foi criado o BNH, ao analisar o contexto da época e o forte processo de industrialização e de urbanização, é inevitável concluir que, na prática, foi isso que o SFH representou.

Posteriormente, com a extinção do BNH e absolvição do SFH pela CEF, teve-se a transmutação completa do SFH em apenas mais uma das diversas linhas de financiamento existente no mercado.

A Lei nº 11.977/2009 alterou o artigo 8º do dispositivo que criou o SFH e permitiu a integração dos mais diversos tipos de instituições financeiras ao Sistema que passou a ser composto: pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança

e empréstimo, companhias hipotecárias e órgãos da administração pública que operem no financiamento de habitações e obras conexas.

Com efeito, é imprescindível entender o duplo papel que a CEF presta no âmbito do SFH. O primeiro, como se sabe, o de sucessora do BNH, responsável por gerir as políticas habitacionais, herdeira de todos os ativos e passivos do referido Banco. O segundo papel, esse foco da presente pesquisa, diz respeito ao de agente financeiro, atuante no mercado e que se utiliza da referida linha de crédito assim como as demais instituições financeiras privadas.

Os dois papéis de forma alguma se confundem, visto que o parágrafo único do artigo 17 da Lei que instituiu o SFH veda que o BNH atue diretamente no financiamento, devendo operar exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira. A CEF, por ser sua sucessora, sofre a mesma restrição.

Dessa forma, quando a CEF financia um imóvel através do SFH, não o faz como sucessor do BNH, mas, sim, como mero agente financeiro, como o Estado explorador de atividade econômica

Nesse sentido, o Decreto 7.973, de 28 de março de 2013, responsável por aprovar o Estatuto da CEF, dispõe acerca dos objetivos da referida empresa pública, destacando-se entre eles: depósitos, empréstimos, penhor, financiamentos, realizar quaisquer operações, serviços e atividades negociais nos mercados financeiros e de capitais, realizar operações de câmbio e outras atividades típicas da iniciativa privada. Além disso, soma-se o fato de que todas as operações realizadas pela empresa pública, citando, por exemplo, a celebração de um contrato, são regidas puramente pelo Direito Civil.

Segundo Darlan Alvarenga (2018), em matéria publicada em 08 de maio de 2018 no portal G1, as taxas de financiamento por intermédio do SFH em maio de 2018 eram as seguintes: Caixa Econômica Federal a partir de 9% ao ano; Banco do Brasil a partir de 8,99% ao ano; Itaú e Unibanco a partir de 9% ao ano; Bradesco a partir de 8,85% ao ano; e Santander a partir de 8,99% ao ano.

É digno de atenção ainda que, segundo o referido veículo de imprensa, a CEF passou mais de um ano e meio com a taxa de juros em 10,25% ao ano até a redução que ocorreu em 16 de abril de 2018, muito acima das instituições financeiras concorrentes.

Apesar do caráter social intrínseco ao nascimento do SFH, a referida linha de crédito é um meio de financiamento bancário como qualquer outro. Inclusive, as verbas oriundas de aplicações financeiras, como pode se observar acima, são emprestadas aos mutuários com a incidência de juros iguais ou até maiores que qualquer instituição financeira, visando justamente o lucro.

À vista dos fatos apresentados, tem-se que não só inexistente aparato legislativo que justifique a impossibilidade de usucapião de imóveis financiados pelo SFH, como também não há razoabilidade.

O SFH não atua, e raramente atuou, para atender a finalidade pelo qual foi criado. Ademais, a situação específica de um financiamento habitacional não pode ser considerada como a prestação de um serviço público, possibilidade de confusão alertada por Matheus Carvalho (2020) que aponta que, em que pese a exploração de atividade econômica pelo Poder Público também ter o condão de satisfazer os interesses da sociedade, essa de forma alguma pode ser confundida com a prestação de serviços, podados e moldados sob a égide do regime de direito público.

4 DA (IM)POSSIBILIDADE DE USUCAPIR BENS IMÓVEIS VINCULADOS AO SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO – SFH

Ao se aprofundar nas características históricas, na estrutura e no escopo do SFH, parece inevitável não questionar, em que cenário – nas ações de usucapião cujo objeto sejam imóveis vinculados ao citado Sistema – a proteção a um direito fundamental e a execução de uma política social restaria, de fato, consubstanciada.

Isso porque, a própria existência da usucapião é fundamentada na segurança jurídica e na função social da propriedade (Gagliano & Pamplona, 2021). É por intermédio da usucapião que aquele que tiver o prolongamento do estado de domínio sob a coisa, respeitando os requisitos específicos previstos em lei, terá sua situação juridicamente reconhecida através da transmutação da situação de fato em uma situação de direito (Tartuce, 2019).

Tratando-se especificamente do fundamento da segurança jurídica, Flávio Tartuce (2019) preleciona que a usucapião permite que lei reconheça uma determinada situação de fato que foi alongada por um certo intervalo de tempo,

transformando-a em uma situação jurídica onde não mais há o que se questionar a respeito da titularidade do bem.

No que concerne a função social da usucapião, Carlos Roberto Gonçalves (2021) aduz que, além de interessar à sociedade que as casas sejam habitadas, as terras cultivadas, e os móveis utilizados, o indivíduo que durante largos anos atribuiu essas características à propriedade alheia deixada ao abandono pelo dono, é também digno de proteção.

Para a usucapião restar-se configurada é necessário o preenchimento de certos requisitos previstos em lei, tais com a existência de *animus domini*, o exercício de posse mansa, pacífica, contínua e duradoura pelo lapso temporal previsto em lei, bem como que o bem seja passível de ser usucapido.

Na visão de Carlos Roberto Gonçalves (2021), são três as espécies de usucapião de bens imóveis, principal modalidade de usucapião: a ordinária, extraordinária e a usucapião especial, também conhecida como constitucional, sendo essa última dividida ainda em rural ou pró-labore e urbana ou *pro misero*.

Os requisitos básicos para configuração da usucapião incidem em todas as espécies acima mencionadas, diferenciando-se apenas no tocante ao tempo necessário à configuração da prescrição aquisitiva e à necessidade ou não de justo título e boa-fé. Por essa razão, apenas os diferenciais de cada espécie serão expostos, a exceção surge apenas em relação à usucapião especial que goza de algumas peculiaridades que serão demonstradas mais adiante.

A usucapião ordinária tem previsão no artigo 1.242 do Código Civil e exige que o usucapiente tenha posse do imóvel de forma contínua e incontestável por um período de 10 anos, sendo imprescindível à sua configuração o justo título e a boa-fé. A lei ainda prevê a possibilidade de redução do tempo para 05 anos nos casos em que o título tiver sido adquirido onerosamente.

Dando prosseguimento, a usucapião extraordinária, prevista no artigo 1.238 do Código Civil, que dispõe que “aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independente de título e boa-fé”. O parágrafo único do referido dispositivo ainda estabelece que o prazo poderá ser reduzido para 10 (dez) se o possuído houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual ou realizado obras e serviços de caráter produtivo.

Passando as espécies de usucapião especiais, a usucapião especial rural tem previsão no artigo 191 da Constituição Federal e em idêntico teor no artigo 1.239 do Código Civil, que prescreve que, para que reste configurada a prescrição aquisitiva, faz-se necessário que o usucapiente não seja proprietário de qualquer outro imóvel urbano ou rural e possua por 5 anos ininterruptos área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares.

Destaca-se que a necessidade que, nas espécies de usucapião constitucional, a atribuição de função social à propriedade a ser usucapida não é requisito para diminuição do tempo de prescrição aquisitiva, e, sim, requisito para a própria configuração da posse *ad usucapionem*. Dessa forma, na espécie de usucapião em foco, apenas terá direito aquele que somado aos requisitos acima mencionados utilize a terra para o seu trabalho ou de sua família, tendo nela ainda a sua moradia.

Por fim, a usucapião especial urbana introduzida pela Constituição de 1988 através de seu artigo 183, dispositivo reproduzido integralmente pelo artigo 1.240 do Código Civil de 2002. Tal espécie abarcará aqueles que possuírem por um período de 5 anos ininterruptos imóvel em área urbana de até 250m², utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

O referido dispositivo, em seu parágrafo segundo ainda indica que “esse direito não será reconhecido ao novo possuidor mais de uma vez”, enquanto o parágrafo deixa claro que “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

Acerca dessa última parte do dispositivo, cumpre lembrar que o legislador, ainda sim, criou a ferramenta da Concessão Especial de Uso para fins de moradia a fim de garantir a observância da função social desses imóveis, mesmo que públicos. Logo, preenchidos os requisitos da usucapião especial urbana em imóveis públicos, não será concedida a propriedade; mas, sim, o título de domínio e a concessão de uso.

A usucapião especial urbana é de suma importância não apenas na luta pelo direito à moradia, como também exerce um papel importante na missão concedida pelo Estatuto da Cidade aos governantes: (re)construir cidades justas, humanizadas e sustentáveis.

Justamente pelo seu evidente cunho social, o referido instituto também tem previsão no Estatuto da Cidade, especificamente em seus artigos 9º e 10, que respectivamente dispõem não apenas acerca da usucapião especial individual, como também disciplinam a forma coletiva, sendo esta última criada como a finalidade de regularizar as ocupações urbanas (Gonçalves, 2021).

Vê-se que a usucapião é um instituto de cunho iminentemente social criado para conceder segurança jurídica à uma situação de fato, porém seu maior objetivo é de dar concretude à função social da propriedade.

A importância de atribuir função social a propriedade é ressaltada em diversos momentos na Carta Magna de 1988 e sua inobservância pelo proprietário pode inclusive acarretar sanções por parte da Administração, constituindo a mais grave entre elas a perda do bem pelo proprietário, conforme dispõe o artigo 182.

É da imprescindibilidade de se concretizar a função social da propriedade que surgiu, e até hoje perdura, o embate doutrinário acerca da possibilidade de usucapião de terras devolutas, terras públicas que não se encontram cadastradas ou individualizadas. São terras públicas que não possuem qualquer destino de uso público.

É neste sentido que, se os imóveis estão negligenciados pelo proprietário e pelo financiador por um período suficientemente longo para se debater a posse *ad usucapionem*, é evidente que o não se está atribuindo ao imóvel qualquer função social, razão pela qual, restando preenchido todos os requisitos necessários para a sua configuração, deve ser reconhecida a aplicação do instituto de usucapião.

5 O POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL: CRÍTICA À POSTURA DEFENSIVA DOS TRIBUNAIS

Antes de se passar à análise do posicionamento adotado pelos tribunais acerca do tema da presente pesquisa, cumpre tecer breves considerações acerca das duas hipóteses em que, na prática, surge o direito à aquisição do imóvel através da usucapião de bens financiados pelo SFH. A primeira gira em torno do terceiro que passa a residir no imóvel sem interferência do mutuário ou

do agente financeiro, ao passo que a segunda ocorre com a inadimplência do mutuário ou seus sucessores.

Inicialmente, destaca-se que apenas a inadimplência do mutuário pelo tempo necessário à configuração de uma das modalidades de usucapião não é o suficiente para conceder ao indivíduo o direito sobre o imóvel. Explica-se.

Enquanto o contrato de financiamento estiver vigente, mesmo que inadimplente, o financiado não possui o *animus domini* sobre o imóvel, requisito essencial para a configuração da posse *ad usucapionem*. Nesta situação, o requisito da posse mansa e pacífica também se faz ausente, uma vez que é vedada à instituição financeira reivindicar o imóvel enquanto o financiado exerce sua posse regularmente (Carvalho, J. d. S., Filho, 2018; Di Pietro, 2020).

Dessa forma, para que ocorra o reconhecimento do instituto, faz-se necessário que o contrato de financiamento seja extinto, com a consequente adjudicação ou a consolidação da propriedade do imóvel em favor da credora/financiadora (Nascimento, 2016).

A mencionada hipótese impede que mutuários de má-fé se tornem inadimplentes de forma proposital a fim de adquirir o imóvel através da usucapião, situação que configuraria uma fraude ao sistema habitacional, hipótese que não se pode admitir.

Os contratos firmados no âmbito do SFH são, em sua grande maioria contratos de mútuo com garantia hipotecária, situação em que a CEF, com fundamento no Decreto-lei nº 70/1966, pode executar seu crédito extrajudicialmente. O referido decreto concede ao credor a possibilidade de adjudicar o imóvel, valendo-se ainda, se assim desejar, do rito especial de execução judicial do SFH regulamentado na Lei nº 5.741/71.

Dessa maneira, é apenas a partir do momento em que o contrato de financiamento é extinto, e o imóvel é incorporado ao patrimônio do agente financeiro - situação que, inclusive, é juridicamente formalizada no registro de imóveis - que o lapso temporal passa a ser contabilizado para fins de usucapião.

Nesse cenário, ao adjudicar o imóvel, o próprio agente financeiro cumpre o ciclo do SFH, restituindo os recursos para o programa, tornando-se proprietária do imóvel, sendo ele parte integrante de seu patrimônio.

Sendo assim, nos casos em que o contrato de financiamento é extinto e o imóvel é adjudicado pela CEF passando a integrar seu patrimônio, desembaraçado de qualquer vínculo ao SFH, a vedação à possibilidade de usucapir o referido imóvel torna-se ainda mais sem fundamentos.

Apesar das premissas acima elencadas, a jurisprudência atual, encabeçada pelo posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e reforçada pelos Tribunais Federais, entende pela impossibilidade da incidência da usucapião em imóveis financiados pelo SFH, inclusive, em diversos casos, julgando a lide de forma antecipada, sem sequer oportunizar a dilação probatória.

O entendimento jurisprudencial não possui qualquer respaldo na legislação, tratando-se de uma inovação que tem o condão de ferir gravemente o direito à moradia dos indivíduos que estão nessas circunstâncias, uma vez que a maioria das pessoas que procuram o auxílio do Judiciário em questões semelhantes são de classe humilde, que dependem daquele bem para ter condições mínimas de sobrevivência.

Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal, em 16 de novembro de 2011, ao apreciar o RE nº 536297, entendeu pela possibilidade de usucapião em imóveis financiados pela CEF. Observa-se que o fundamento utilizado pelo STF, ratificado, inclusive à época pelo Ministério Público Federal, é de que a CEF exerce atividade tipicamente econômica, não havendo óbice para que seus bens sejam adquiridos por usucapião.

Apesar do referido posicionamento, o STJ seguiu um caminho diferente. Merece destaque, sobre este ponto, o julgamento do REsp 1448026/PE, em novembro de 2016, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, decisão que se tornou paradigmática por fixar o entendimento de que esses imóveis são afetados à prestação de serviço público prestado pela CEF.

O referido julgamento serviu de base para uma enxurrada de decisões idênticas, que, ao longo dos anos, deixaram de apresentar qualquer tipo de fundamento. Como exemplo, cita-se o AgInt no REsp 1584104/AL, no qual o Ministro Raul Araújo manifestou-se pela impossibilidade de usucapião em razão da finalidade social do SFH, mesmo que essa vedação não encontre amparo em nosso ordenamento jurídico.

A postura dos Tribunais Federais de todo o Brasil segue em consonância com o STJ, porém de uma forma ainda mais grave. É que, por vezes, sequer se oportuniza ao autor apresentar os fatos e as provas que evidenciam o seu direito. Nestes casos, o magistrado de piso reconhece o tema e julga antecipadamente a lide, sendo a mencionada condução processual ratificada pelos Tribunais.

Nesta direção, cabe pontuar, que a produção de provas em ações de usucapião é de suma importância em razão da necessidade de se demonstrar o preenchimento dos requisitos necessários à configuração do direito à prescrição aquisitiva. Assim, é característico a esse tipo de ação a vasta dilação fática-probatória. Não oportunizar ao autor demonstrar sua boa-fé, significa negar a análise do caso concreto, o que não se pode admitir no regime jurídico administrativo contemporâneo, principalmente quando existe ameaça a um direito fundamental.

A questão em tela não é pacífica, e, inexistindo amparo no ordenamento jurídico que justifique a postura do Judiciário, cabe ao julgador analisar cada caso com cautela, permitindo a discussão e a demonstração dos fatos e do direito, sempre consciente de que lida diretamente com vidas humanas, que possuem direitos e garantias, não devendo estas serem transpostas apenas por meras convicções (Nascimento, 2016).

Para além disso, o Estado, na postura de garantidor, deveria, ao colocar na balança a saúde financeira da instituição e o bem-estar da população, presar por essa última. Não que se permitir a análise do caso concreto quando da judicialização desse tipo de demanda representasse uma ameaça ao patrimônio da CEF, afinal, a prescrição aquisitiva ocorre por que o imóvel estava sem cumprir qualquer função social por, no mínimo, 5 anos.

Nesse cenário, é difícil conceber a ideia de que a perda definitiva do imóvel representaria algum impacto relevante ao agente financeiro que se manteve inerte quanto ao seu patrimônio por tanto tempo. Em contraponto, a negativa do Judiciário em conceder a propriedade a aquele de boa-fé representa, na grande maioria dos casos, devolver aquele indivíduo a uma situação precária de moradia, justamente na contramão do fundamento pelo qual o Sistema Financeiro de Habitação foi criado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objeto estudar a problemática que acompanha o atual entendimento jurisprudencial, que veda a aquisição de imóvel financiado através do Sistema Financeiro de Habitação. A pesquisa centrou-se na Caixa Econômica Federal por ser o principal agente financeiro no âmbito de financiamento habitacional do país. Além disso, a referida empresa pública ocupa o papel de sucessor do Banco Nacional de Habitação, gestor do mencionado Sistema.

Em síntese, o Judiciário respalda seu entendimento em dois pontos: o primeiro é de que a CEF, ao financiar o imóvel proveniente da política habitacional, atua prestando serviços de interesse público, e, por isso, os bens atrelados ao referido serviço estão cobertos pelo manto das garantias do regime público. O segundo pilar argumentativo é de que o SFH possui uma finalidade social por viabilizar, ao menos na teoria, acesso à moradia para a população de baixa renda, e, por este motivo, os bens devem ser considerados públicos.

Diante dos contrapontos apresentados, identifica-se que o atual posicionamento jurisprudencial não encontra respaldo no ordenamento jurídico para legitimar as decisões proferidas pelos tribunais.

Ainda, em que pese o argumento da finalidade social do Sistema Financeiro de Habitação ser controverso, porém reconhecido, a referida pesquisa trouxe casos em que não há mais vinculação ao referido Sistema em virtude da extinção do contrato de financiamento e consequente adjudicação do imóvel pela CEF, expondo que, nessas situações, o posicionamento defensivo do Judiciário sofre ínfima ruptura, porém eficientemente sufocada pelo STJ.

Por fim, no decorrer do presente estudo, expôs-se que, inexistindo respaldo legal que justifique a vedação em tela, é dever do julgador promover a análise do caso concreto, verificando com atenção a tese levantada pelos interessados e observando a presença dos requisitos previstos em lei e da boa-fé do indivíduo, essa última imprescindível para evitar burla à política habitacional.

Além disso, cabe ao Judiciário atribuir a devida importância e concretizar o direito à moradia e o princípio da dignidade humana com o intuito de evitar que esses direitos previstos expressamente na Constituição de 1988 sejam feridos

por inovações jurídicas sem qualquer respaldo no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AgInt no REsp 1584104 / AL, Superior Tribunal de Justiça, 8 de setembro de 2017 (Brasil).
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802019067&dt_publicacao=06/03/2019
- Alvarenga, D. (2018, 2 de agosto). Entenda os novos limites para financiar a casa própria com o FGTS e compare juros. *G1*.
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/02/entenda-os-novos-limites-para-financiar-a-casa-propria-com-o-fgts-e-compare-juros.ghtml>
- Arantes, P. F. (2010). Ideologia da casa própria... sem casa própria. o programa de arrendamento residencial na cidade de João Pessoa-PB. Pós. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, (28), 275. <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i28p275-280>
- Aravecchia-Botas, N. (2016). Habitação pública e modernização capitalista: Uma relação dialética entre fontes de pesquisa e procedimentos de análise. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, 24(3), 177–198. <https://doi.org/10.1590/1982-02672016v24n0307>
- Azevedo, S. d. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22(4), 107–119. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>
- Azevedo, S. d., & Luís Aureliano Gama de Andrade. (2011). *Habitação e poder: Da fundação da casa popular ao banco nacional habitação*. Edelstein Center for Social Research, The. <https://doi.org/10.7476/9788579820557>
- Bandeira de Mello, C. A. (2009). *Curso de direito administrativo* (26ª ed.). Malheiros.
- Cancian, R. (s.d.). Estado do bem-estar social: História e crise do Welfare State. *UOL*. <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.html>
- Carvalho, F. d. (2012). *A aquisição e a perda da propriedade no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação de acordo com a jurisprudência e a constituição federal de 1988* [Dissertação de mestrado, Universidade de Fortaleza].
<https://biblioteca.sophia.com.br/terminalri/9575/acervo/detalhe/96819>

- Carvalho, J. d. S., Filho. (2018). *Manual de direito administrativo* (32ª ed.). Lumen Juris.
- Carvalho, M. (2020). *Manual de direito administrativo* (7ª ed.). JusPODIVM.
- Constituição da República Federativa do Brasil, Constituição Federal Vigente (1988, 5 de outubro) (Brasil). *Diário Oficial da União*. <https://legis.senado.leg.br/norma/579494>
- Decreto-Lei nº 70 de 21/11/1966, Decreto-Lei nº 70 (1966, 22 de novembro) (Brasil). *Diário Oficial da União*. <https://legis.senado.leg.br/norma/522782>
- Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de Maio de 1946, Decreto-Lei nº 9.218 (1946) (Brasil). <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1946-05-01;9218>
- Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de Setembro de 1946, Decreto-lei nº 9.777 (1946) (Brasil). <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1946-09-06;9777>
- Decreto nº 7.973 de 28 de março de 2013, Decreto nº 7.973 (2013) (Brasil). <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7973&ano=2013&ato=18fgXUE5ENVpWTbd7>
- Di Pietro, M. S. Z. (2020). *Direito administrativo* (33ª ed.). Editora Forense.
- Gagliano, P. S., & Pamplona Filho, R. (2021). *Manual de direito civil: Volume único*. Saraiva jur.
- Gonçalves, C. R. (2021). *Direito civil brasileiro: Vol. 5. Direito das coisas* (16ª ed.). Saraiva Educação.
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes.
- Justen, M., Filho. (2016). *Curso de direito administrativo* (4ª ed.). Revista dos Tribunais.
- Lei nº 10.257 de 10/07/2001, Lei nº 10257 (2001, 11 de julho) (Brasil). *Diário Oficial da União*. <https://legis.senado.leg.br/norma/552133>
- Lei nº 10.406 de 10/01/2002, Lei nº 10406 (2002, 11 de janeiro) (Brasil). *Diário Oficial da União*. <https://legis.senado.leg.br/norma/552282>
- Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009, Lei nº 11.977 (2009) (Brasil). <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009;11977>
- Lei nº 4.380 de 21/08/1964, Lei nº 4380 (1964, 11 de setembro) (Brasil). *Diário Oficial da União*. <https://legis.senado.leg.br/norma/546230>

- Lei nº 5.741, de 1º de Dezembro de 1971, Lei n.º 5.741 (1971) (Brasil).
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1971-12-01;5741>
- Lima, R. M. C. d. (2018). POLÍTICA HABITACIONAL E QUESTÃO DA HABITAÇÃO: Em tempo de dissolução de políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, 22, 1291–1310. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22nep1291-1310>
- Meirelles, H. L. (2009). *Direito administrativo brasileiro* (26ª ed.). Malheiros.
- Mokarzel, C. B., & De Toledo, C. M. Q. (2020). Direito de propriedade e o direito à moradia na constituição federal de 1988. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, 1(22), 482. <https://doi.org/10.21902/revrima.v1i22.4059>
- Nascimento, M. T. A. S. d. (2016). *Da possibilidade de prescrição aquisitiva dos imóveis vinculados ao sistema financeiro de habitação* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Ceará]. <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/25419>
- Oliveira, R. H., Filho. (2019). A transação no âmbito da administração pública: Análise com base no novo sistema Processual Civil Brasileiro. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, (12), 305–331. <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/219>
- Porangaba, A. T. (2020). A habitação para a população de baixa renda no Brasil: Termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202038>
- PORTARIA MINISTERIAL nº 69, de 23 de maio de 1952, Portaria n.º 69 (1952) (Brasil).
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1205872&filename=Dossie-PL%201050/1959
- RE 536297 / MA - Maranhão, Supremo Tribunal Federal, 16 de novembro de 2010 (Brasil).
<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho177483/false>
- REsp 1448026 / PE, Superior Tribunal de Justiça, 21 de novembro de 2016 (Brasil).
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400819947&dt_publicacao=21/11/2016
- Souza, M. A. d. A. (2009). Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In *Desenvolvimento e cidades no brasil: Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. FASE: Observatório das Metrôpoles.

[https://antigo.fundaj.gov.br/images/stories/cieg/artigos/livrodesenvolecida
desnobrasil.pdf](https://antigo.fundaj.gov.br/images/stories/cieg/artigos/livrodesenvolecida desnobrasil.pdf)

Tartuce, F. (2019). *Direito civil: Vol. 4. Direito das coisas*. Forense.