



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Izalci Lucas

EMENDA Nº
(ao PL 5582/2025)

Acrescente-se, onde couber, no Projeto o seguinte artigo:

“**Art.** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 1.210.**

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força ou utilizar força policial, independentemente de ordem judicial, contanto que o faça logo e que os atos de defesa ou desforço não ultrapassem o indispensável à manutenção ou restituição da posse.

.....

§ 3º O direito a manter-se ou restituir-se por sua própria força ou utilizando força policial será exercido em até 01 (um) ano e 01 (um) dia, a contar da ciência da turbação ou esbulho pelo possuidor ou proprietário.

§ 4º Notificada pelo proprietário ou pelo possuidor da turbação ou esbulho, a autoridade policial tomará todas as medidas necessárias à manutenção ou à restituição a que se refere o §1º no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 5º A autoridade policial que descumprir o prazo referido no § 4º incorrerá na prática de ato de improbidade administrativa e de crime previsto no art. 330 do Código Penal.’ (NR)’



JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda objetiva alterar o §1º do art. 1.210 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) e acrescentar os §§3º a 5º ao mesmo dispositivo, conferindo maior efetividade à tutela possessória, reforçando a autoridade do ordenamento jurídico e assegurando resposta célere e eficaz diante de situações de turbação ou esbulho.

Tal iniciativa ganha especial relevo no atual contexto de recrudescimento do crime organizado, em que facções criminosas têm se valido da força e da intimidação para esbulhar residências e imóveis, notadamente no Nordeste do país, expulsando moradores de suas casas e assumindo o controle desses bens de forma ilegal. Episódios recentes e de grande repercussão ilustram a gravidade do problema: no Ceará, por exemplo, comunidades inteiras tornaram-se “cidades fantasmas” após centenas de famílias abandonarem seus lares sob coação de grupos armados.

De acordo com relatório da inteligência policial cearense, apenas entre janeiro de 2024 e setembro de 2025 registraram-se cerca de 219 casos de deslocamento forçado de moradores, fenômeno atribuído a facções que disputam territórios urbanos e rurais. Cidades como Fortaleza, Maracanaú, Caucaia e Sobral, bem como distritos no interior (a exemplo de Uiraponga, em Morada Nova), vivenciaram ordens coletivas de expulsão, proferidas sob ameaça de morte, que resultaram no êxodo de dezenas de famílias e no colapso de serviços locais. Em Pacatuba, Região Metropolitana de Fortaleza, cerca de 30 famílias abandonaram suas residências no bairro Jacarezal, transformando-o em uma “vila fantasma” após ameaças de faccionados armados. Em áreas periféricas da capital cearense, como no bairro Boa Vista, famílias inteiras tiveram de sair de casa sob escolta policial depois de receberem ultimatos de criminosos ligados ao Comando Vermelho (CV), que em seguida invadiram e passaram a ocupar as residências vazias. As ameaças explícitas deixadas pelas facções evidenciam o terror imposto: em Fortaleza, muros pichados chegaram a estampar a mensagem “É pra sair fora hoje se não vai morrer. Nós vai tacar fogo em tudo” – recado macabro atribuído ao grupo Guardiões do Estado (GDE) já em 2017.



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5727392995>

Trata-se, pois, de um quadro de extrema gravidade, em que o poder paralelo imposto pelo crime organizado suprime direitos fundamentais e afronta diretamente o Estado de Direito, causando a erosão da soberania estatal em determinadas comunidades. Essa dinâmica criminosa não se limita a uma única região. Organizações criminosas dominando territórios e expulsando moradores constituem hoje uma ameaça nacional, verificada inclusive em outras unidades da Federação. Autoridades federais classificam como “uma epidemia” a presença de facções (como Comando Vermelho e PCC) e milícias em condomínios populares do programa Minha Casa, Minha Vida, onde moradores são coagidos e o próprio Estado tem sua presença tolhida. Casos de esbulho possessório coletivo por tais grupos foram relatados do Rio de Janeiro ao Maranhão, do Pará ao Ceará, abrangendo praticamente todo o país. Em muitos desses empreendimentos habitacionais, famílias beneficiárias acabaram expulsas de suas moradias por criminosos, conforme noticiado por diversos órgãos de imprensa e reconhecido em audiência pública recente no Senado Federal.

Assim, o fenômeno das expulsões forçadas orquestradas pelo crime organizado desponta hoje como desafio urgente à segurança pública e à paz social, configurando uma violação massiva do direito de posse e da dignidade da pessoa humana. Bairros inteiros ficam à mercê de facções, que “por todos os lados” vêm impondo deslocamentos forçados quase diariamente, segundo fontes da Segurança Pública cearense. Esse estado de coisas não apenas produz instabilidade e medo difusos, como também escancara a incapacidade atual do Estado em assegurar o império da lei em determinadas localidades, acarretando grave perda de soberania estatal e enfraquecimento da autoridade institucional.

Diante desse cenário crítico, evidencia-se a insuficiência da redação vigente do art. 1.210 do Código Civil para dar resposta adequada e imediata a tais desafios contemporâneos. O direito de defesa da posse, inclusive por meio do esforço imediato, é instituto tradicional do ordenamento civil brasileiro, expressamente consagrado no §1º do art. 1.210. Todavia, a forma como tal dispositivo está redigido hoje mostra-se tímida frente às atuais modalidades de esbulho, que são frequentemente coletivas, organizadas e prolongadas no tempo em razão da inefetividade das respostas estatais. A consequência é um vácuo de proteção que gera insegurança jurídica, agrava tensões sociais e leva ao

esvaziamento prático do direito de posse pelo cidadão de bem. Em outras palavras, a norma atual, ao não explicitar mecanismos mais contundentes de reação imediata, acaba por beneficiar os infratores, que se aproveitam da demora e da burocracia para consolidar sua ocupação ilícita, tudo em detrimento do possuidor legítimo e da ordem pública. Urge, portanto, aprimorar a legislação, dotando-a de instrumentos mais claros e eficazes para resguardar o possuidor no calor dos acontecimentos, sem abrir mão do controle estatal e judicial posteriormente, mas evitando que a demora judicial inicial se traduza em impunidade de fato e perpetuação do domínio criminoso.

É nesse contexto que se insere a emenda ora proposta. A nova redação do §1º do art. 1.210 do Código Civil deixa claro que o possuidor turbado ou esbulhado pode manter-se ou restituir-se na posse por sua própria força ou utilizando força policial, independentemente de ordem judicial, desde que o faça logo em seguida à turbação/esbulho e não exceda os meios necessários à manutenção ou restituição da posse. Preserva-se, assim, a lógica clássica do desforço imediato, pautada pela imediatidate e proporcionalidade, ao mesmo tempo em que se amplia o respaldo legal para a participação direta das forças de segurança na proteção possessória em casos de flagrante ilicitude. Essa alteração confere maior clareza normativa e segurança jurídica a práticas defensivas que já encontravam fundamento implícito no sistema, eliminando dúvidas sobre a possibilidade de atuação policial sem prévia ordem judicial quando se está diante de um esbulho ou turbação evidentes e recentes. Em suma, busca-se empoderar o possuidor legítimo e as autoridades para reagirem prontamente, dentro dos limites da lei, contra a violência ou ameaça à posse, antecipando a solução do conflito e inibindo a consolidação do domínio ilícito pelo invasor.

Além disso, propõe-se a inclusão do §3º no art. 1.210, estabelecendo um critério temporal objetivo para o exercício desse direito de autotutela. Pelo texto sugerido, o possuidor ou proprietário deverá lançar mão do desforço imediato (seja por meios próprios, seja com auxílio policial) em até um ano e um dia a contar do momento em que tiver ciência da turbação ou do esbulho. Tal delimitação temporal harmoniza-se com a sistemática já consagrada no direito brasileiro no tocante à posse – notadamente, remete à mesma lógica do interdito possessório de manutenção ou reintegração de posse dentro de ano e dia –

e evita abusos, impedindo que a invocação desse poder de auto-defesa ocorra tardiamente, quando a situação fática já se estabilizou de outra forma. Com isso, assegura-se segurança jurídica às relações possessórias, balizando de forma clara o alcance do instituto e dando ao possuidor um prazo razoável, porém restrito, para reagir extrajudicialmente. Passado esse lapso, prevalecerá o caminho ordinário das ações possessórias judiciais, como forma de garantir que conflitos antigos sejam solucionados sob a tutela do devido processo legal.

No mesmo sentido de conferir efetividade imediata à tutela da posse, a emenda introduz o §4º no art. 1.210, o qual reforça o dever do Estado na garantia da posse legítima. Pelo dispositivo sugerido, notificada do esbulho ou turbação pelo possuidor, a autoridade policial deverá adotar todas as medidas necessárias à manutenção ou restituição da posse no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas. Trata-se de positivação de uma obrigação funcional clara: diante da comunicação de um cidadão que teve sua posse lesionada, caberá à polícia agir de forma enérgica e célere, dentro de dois dias, para reverter a situação. A fixação de um prazo legal expresso confere objetividade à atuação administrativa, evitando que pedidos urgentes fiquem indefinidamente pendentes de providências. Busca-se, assim, prevenir omissões injustificadas por parte das autoridades – omissões essas que, no cenário atual, tantas vezes têm permitido o enraizamento do domínio criminoso.

Por fim, o §5º acrescentado estabelece consequências jurídicas claras para o descumprimento injustificado desse dever legal por parte da autoridade policial. Conforme o texto da emenda, o agente público que se omitir frente à notificação de esbulho, deixando escoar o prazo de 48 horas sem a devida atuação, incorrerá em ato de improbidade administrativa e no crime de desobediência (art. 330 do Código Penal). Essa previsão não significa uma responsabilização automática ou irrestrita de policiais em qualquer circunstância – afinal, a apuração da omissão dolosa ou culposa seguirá os trâmites próprios –, mas funciona como um importante vetor de pressão normativa para que o poder público cumpra seu papel diligentemente. Ao tipificar a inação injustificada, a lei reforça o caráter vinculante da norma e transmite a mensagem inequívoca de que não haverá tolerância com a conivência ou negligência das autoridades diante de lesões possessórias flagrantes. Trata-se de medida necessária para romper eventuais



quadros de inércia institucional: sabe-se que, em não raros casos, vítimas de esbulho ficam desamparadas porque a resposta policial não vem ou chega tarde. Com o §5º, espera-se inibir a omissão estatal, fechando o ciclo de eficácia pretendido pela emenda – da previsão legal da atuação imediata (no §4º) à sanção em caso de descumprimento.

É de se salientar que a proposta em nada ofende garantias constitucionais ou o Estado Democrático de Direito. Ao contrário de legitimar excessos, a emenda preserva integralmente os limites da proporcionalidade, da necessidade e do controle estatal sobre os atos de defesa possessória. Em primeiro lugar, continua vedado qualquer abuso ou uso arbitrário da força: o possuidor e os agentes públicos deverão atuar estritamente nos contornos do indispensável à manutenção ou restituição da posse, sob pena de responderem por eventuais excessos. Além disso, a medida não afasta o livre acesso ao Poder Judiciário, que permanece disponível tanto para o possuidor lesado (caso opte por ajuizar ação possessória ao invés do desforço imediato, ou caso este não tenha êxito) quanto para o invasor que se julgue injustamente atingido (que poderá questionar judicialmente os atos de defesa ou de desocupação, se os considerar ilegais). Ou seja, mantém-se o controle jurisdicional pleno sobre a situação possessória – a diferença é que, com a alteração proposta, ganha-se tempo e eficiência na proteção inicial da posse, sem necessidade de aguardar um provimento judicial emergencial, desde que presentes os requisitos legais. Longe de subverter a ordem jurídica, a iniciativa fortalece a autoridade da lei e a proteção da posse legítima, contribuindo para a preservação da ordem pública e evitando que situações de fato ilegais se cristalizem pela mora do aparato estatal.

É preciso conectar explicitamente essa proposta ao esforço legislativo mais amplo de combate ao crime organizado em curso no Parlamento brasileiro. O Projeto de Lei nº 5582/2025, enviado pelo Poder Executivo e já aprovado na Câmara dos Deputados, institui o Marco Legal do Enfrentamento ao Crime Organizado e traz, entre outras inovações, a tipificação de delitos como o “domínio social estruturado”, que visa punir justamente a usurpação de territórios e o constrangimento de populações locais por organizações criminosas. A emenda ora apresentada coaduna-se perfeitamente com o espírito do PL 5582/2025, pois oferece um instrumento legal complementar e alinhado a esse propósito.



Enquanto o projeto principal foca no endurecimento das normas penais e processuais contra integrantes de facções, esta emenda fortalece o front civil e administrativo do enfrentamento: ao viabilizar a reação possessória imediata e amparada pela lei contra invasões perpetradas pelo crime organizado, a medida retira dessas organizações a possibilidade de consolidar o domínio territorial ilícito que almejam. Em outras palavras, estanca-se de pronto uma das estratégias centrais das facções, que é a de expulsar moradores e controlar áreas inteiras para uso no tráfico de drogas ou outras atividades criminosas.

Assim, a proposta de alteração do Código Civil funciona como peça integrante do marco legal anticrime, atacando o problema em sua raiz (a ocupação violenta de bens e espaços) e devolvendo ao Estado o controle sobre territórios subtraídos. Ao obrigar a pronta atuação policial e ao permitir a retomada expedita da posse, reforça-se a ideia de que nenhuma parcela do território nacional ficará à margem da lei ou sob o jugo paralelo de facções. Vale lembrar que o próprio Ministério das Cidades, na já referida audiência pública no Senado, defendeu uma ação conjunta envolvendo forças federais para reverter o domínio de facções em conjuntos habitacionais federais, dada a dimensão nacional do problema. A emenda proposta dialoga com essa preocupação e oferece um caminho normativo para restaurar a legalidade e a tranquilidade nas comunidades afetadas, em sintonia com as diretrizes do marco legal em construção.

Diante do exposto, a alteração sugerida ao art. 1.210 do Código Civil revela-se necessária, adequada e proporcional, contribuindo decisivamente para a efetiva tutela da posse legítima, para o pronto enfrentamento de conflitos possessórios graves – em especial aqueles vinculados à ação de facções criminosas – e para o fortalecimento da segurança jurídica e da autoridade da lei. A medida tende a reduzir a duração de litígios possessórios, coibir abusos e restabelecer a normalidade social onde hoje impera o medo, razão pela qual se solicita o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação. Em um momento em que o Brasil busca reagir de forma incisiva à audácia do crime organizado, fortalecer os instrumentos legais de defesa da posse não é apenas oportuno, mas imperativo para recolocar cada casa, cada rua e cada comunidade sob a égide da lei e do Estado Democrático de Direito.



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5727392995>

Sala da comissão, 9 de dezembro de 2025.

Senador Izalci Lucas
(PL - DF)
Senador



Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5727392995>